

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal **100**

DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS HACIA LOS GOBIERNOS REGIONALES EN CHILE

Iván Insunza Flores



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal
CEPAL/GTZ**

Este documento fue preparado por el Sr. Iván Insunza en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe.

El autor agradece el apoyo recibido del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto de Descentralización Fiscal, durante el desarrollo de esta investigación. Asimismo, agradece a los señores Luis Lira y Juan Pablo Valenzuela por sus valiosos y pertinentes comentarios y al señor Luis Durán por su ayuda y respaldo en la conclusión del presente documento. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN	5
PREFACIO	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN.....	11
1. El contexto teórico y el marco institucional chileno.....	11
2. Antecedentes de la Descentralización en Chile	14
3. La teoría de la Descentralización Fiscal y las características del proceso en Chile.....	17
4. Fondos de Inversión Pública descentralizada	20
III. ANÁLISIS DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL.....	23
1. Metodología para el análisis	23
2. El Gasto Público del Gobierno Central	27
3. El gasto en las Funciones Sociales.....	30
4. El gasto en las Funciones Económicas	34
IV. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE PROGRAMAS DESCENTRALIZABLES	39
1. Programas de Asignación Discrecional (PAD)	39
2. Funciones Sociales.....	42
2.1. Programas Asistenciales	42
2.2. Servicios Sociales Básicos.....	43
2.3. Inversión Social	45
2.4. Mejoramiento de Servicios Básicos	46
2.5. Programas de apoyo a Grupos Vulnerables	48
2.6. Programas de apoyo a Pequeños Productores	48
3. Funciones Económicas	49
3.1. Fomento Productivo	49
3.2. Infraestructura	50
4. Propuesta Estratégica de expansión de recursos descentralizados.....	53

IV.	CONCLUSIONES	57
	BIBLIOGRAFÍA.....	59

ÍNDICE DE CUADROS

	<i>Pag.</i>
Cuadro 1: Síntesis del Rol del Estado (Segunda mitad del siglo)	13
Cuadro 2: Clasificación del Gasto por nivel de Administración	16
Cuadro 3: Sector Público Chileno	25
Cuadro 4: Gobierno Central: Clasificación Funcional del Gasto	29
Cuadro 5: Tipología de Programas Sociales.....	31
Cuadro 6: Clasificación del Gasto en la Función Social, 1990 y 1995.....	33
Cuadro 7: Tipología de Programas Económicos.....	36
Cuadro 8: Clasificación del Gasto en Funciones Económicas, 1990 y 1995.....	39
Cuadro 9: Programas de Asignación Discrecional	43

RESUMEN

En Chile se han realizado profundos cambios en la institucionalidad pública desde la década de los ochenta. Sin embargo, y a partir de 1990 se ha dado un importante estímulo a la descentralización en la toma de decisiones gubernamentales.

En 1993 se promulgó la Ley sobre Gobierno y Administración Regional con lo que se establece una institucionalidad intermedia entre el Gobierno central y las Municipalidades: los Gobiernos Regionales. Producto de las reformas legales, se han traspasado importantes funciones y atribuciones, sin embargo se reclama por la escasez de recursos asociada a este proceso de delegación.

En 1994 el actual Gobierno asume el compromiso público de duplicar los recursos de decisión regional antes del año 2000. En el contexto de diseñar una estrategia coherente y realista que permita cumplir la meta establecida se ha desarrollado el trabajo “Descentralización de Recursos hacia los Gobiernos Regionales. Análisis del Marco de lo Posible”.

Desde el punto de vista analítico el trabajo establece que así como se considera que el 21% de la Inversión Pública se ha descentralizado, sólo un 15% del total del Gasto Público es administrado por niveles de decisión distintos del central. Esta situación haría pensar en un amplio marco de posibilidad de expansión de los recursos descentralizados, demostrándose en el documento lo lejana de la realidad de una apresurada conclusión.

El estudio concluye, en primer lugar, con el establecimiento de que en la práctica no más de un 8% del Gasto Público actual es posible transferir a los Gobiernos Regionales. El análisis se realiza sobre la base del estudio de la Ley de Presupuesto y los programas de financiamiento identificables a partir de ella.

Como una segunda conclusión relevante del estudio, es que a pesar del escaso margen de expansión de los recursos descentralizados, se puede alcanzar la meta del gobierno, y se indican los programas susceptibles de delegar.

El estudio concluye, finalmente, con la presentación de una propuesta estratégica para abordar los mecanismos de inversión descentralizada existentes con una visión integradora.

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ y corresponde a la línea de estudios de profundización en temas claves sobre los cuales se está consolidado el futuro de la descentralización fiscal. El documento propone una modalidad de traspaso gradual de los programas identificados como descentralizables, en una primera etapa bajo la operatoria de Convenios de Programación, una vez generada la práctica necesaria, máximo dos años, se consignan como recursos ISAR, por otros dos años, para finalmente ser transferidos definitivamente al FNDR. Esta propuesta tiene implícito un criterio unificador de los recursos, en cuanto tiende a fortalecer sólo un mecanismo de asignación de recursos, el FNDR. Por esta vía se tendería a eliminar la duplicidad existente, en que dos o más fondos o programas financien acciones iguales, obliga a adecuar las decisiones de los gobiernos regionales a las preferencias de la población en su conjunto, permite alcanzar mejores óptimos regionales en la distribución, lo que no se garantiza por la vía de múltiples ventanillas, ya que los ministerios fijan los montos de sus programas en forma independiente, logrando mejores óptimos de asignación interregional, ya que en la actualidad las decisiones también se toman por separado no asegurando dotaciones regionales necesariamente adecuadas.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ha realizado bajo el contexto de discutir formas de financiamiento adicional que profundicen el proceso de descentralización por el que transita el Estado chileno.

Desde el punto de vista de la administración del Estado, el elemento crucial de la discusión se centra en definir los caminos que permitan cumplir el compromiso gubernamental de duplicar los actuales recursos de asignación descentralizada antes del año 2000¹.

Esta preocupación prioritaria del Ejecutivo ha reorientado los alcances iniciales de este trabajo (siendo acordado con las autoridades de la SUBDERE) en cuanto a reforzar la investigación hacia las posibilidades de crecimiento de los instrumento existentes, por sobre una descripción y análisis cualitativo de su operatoria actual, como se solicitaba en los Términos de Referencia.

Así, y frente a la ausencia de líneas de investigación que orienten el cómo alcanzar la meta propuesta, el análisis se ha realizado en función de determinar el marco de expansión real de los recursos descentralizados, sobre la base de la actual composición del gasto público. Se intentó definir cuáles recursos de administración centralizada, que por su naturaleza y alcances, pueden convertirse en soporte financiero adicional al traspaso de funciones y atribuciones a los niveles subnacionales (regional y municipal, con especial énfasis en los primeros), que se ha producido en el país en los últimos años.

Se han identificado y cuantificado aquellos recursos que hoy se asignan centralmente y responden a objetivos o funciones compartidas con los niveles subnacionales, que han sido delegadas y/o que tiene un impacto localizado en espacios territoriales subnacionales, pudiendo ser administrados de manera descentralizada o desconcentrada.

El acento de la investigación está en la actual estructura de gastos del gobierno central, y en la determinación, en una primera aproximación, del volumen y naturaleza de los recursos potencialmente delegables.

En el primer Capítulo se aborda una contextualización sintética de los procesos de descentralización en general y una visión resumida de las características que ha asumido en Chile, incluidos los principales instrumentos de financiamiento de inversiones descentralizadas.

En el Capítulo II, se indaga sobre la estructura del gasto público central, y se acotan los recursos identificables del presupuesto nacional que se destinan al financiamiento de competencias compartidas o delegadas a los niveles subnacionales.

En el Capítulo III se presentan y cuantifican el conjunto de programas y acciones que se financian con estos recursos, entregándose una descripción sintética para los más importantes de ellos. Se identifican aquellos recursos que responden mejor a un manejo descentralizado o desconcentrado.

Se concluye con la presentación de una propuesta metodológica de cómo abordar las decisiones respecto de la descentralización de los recursos identificados.

II. ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN

1. El contexto teórico y el marco institucional chileno

Desde el surgimiento mismo del Estado, como entidad reguladora de las relaciones entre los miembros de la nación, este ha asumido un rol económico, regulando la propiedad, los tributos, el intercambio de bienes, etc.

El papel económico del Estado en toda sociedad ha sido históricamente objeto de controversia, materia de teorización, debate y crítica. El ámbito de sus funciones, la estructura, el tamaño del Gobierno, y la forma de financiar su funcionamiento, son los tópicos habituales presente en estas discusiones.

Durante el presente siglo, las características asumidas por la regulación estatal en la actividad económica, muestra claras y agudas oscilaciones como reflejo de la evolución de los procesos sociales ocurridos. El Estado Benefactor, el Estado Empresario, y el Estado Subsidiario, se suceden en un breve período.

Sin embargo, los cambios más importantes y perdurables se producen durante la década de los ochenta con el ajuste estructural de los sistemas imperantes, proceso del cual Chile no estuvo ajeno. En este período los estados se vieron obligados a repensar su rol económico, producto de las políticas aplicadas en décadas anteriores, y que condujeron a situaciones manifiestamente inviables.

Se abrieron las economías, se achicaron la plantas de empleados públicos, se traspasaron funciones al sector privado y se redujeron los gastos fiscales. En muchas partes se produjeron severas recesiones. En América Latina se habló de la Década Perdida, ya que el PIB regional per capita al final del período era un 9% menor que a su inicio².

En Chile, como en otras partes, emerge un nuevo Estado, cargado de una racionalidad técnico-instrumental, acorde con el desplazamiento conceptual desde un mercado disciplinado por la intervención estatal hacia una intervención estatal disciplinada por el mercado. En nombre de la moneda sana, las regulaciones se refuerzan o dilatan. En pos del afianzamiento del equilibrio fiscal, los procesos de privatización se intensifican o contienen.

La permeabilidad del Estado chileno por conceptos liberales, ha diluido las barreras entre lo público y lo privado, redefiniendo de paso la naturaleza de sus instituciones, entre ellas el Gobierno.

Se redefine la corporatividad del Estado ahora bajo parámetros privados: se difunden conceptos como costo-beneficio, calidad total en la prestación de los servicios, información al usuario.

Los principios de racionalidad operativa y organizacional en la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia pública, redefine las formas de articulación político-institucional y económico-social. Se modifican las competencias y responsabilidades del Estado, los territorios y los agentes sociales en la gestión pública. Se busca asimilar las estructuras e instituciones públicas a empresas, sus autoridades a gerentes, y los usuarios a clientes.

Se modifican las prácticas del quehacer político chileno en que los consensos y las concertaciones se articulan en búsqueda de soluciones "óptimas". En este esfuerzo el gobierno, su estructura y organización, así como los procedimientos del aparato público se modernizan y complejizan. El poder político organizado a través del Estado reorienta su accionar hacia la aplicación de normas técnicas para la solución de los problemas de acuerdo con criterios de rentabilidad, oportunidad y riesgo.

Los dilemas que se enfrentan se desplazan hacia la esfera de la gestión: distribución del poder o concentración en el ejecutivo, intervención estatal redistributiva o retributiva, eficiencia o equidad, subsidiariedad o autogestión, apertura o protección, representación o participación.

En este contexto, la administración pública se proyecta como escenario de confrontación entre intereses y organizaciones privadas, burocracias y dirigencias territoriales, comunidades locales, partidos políticos y gobierno central.

Las distintas reestructuraciones sufridas por el Estado, si bien se han traducido en la desaparición o disminución del ámbito de acción sobre algunas esferas, ha reforzado otras obligaciones, y destacado nuevas tareas de crucial importancia, concluyéndose que el Estado no ha perdido nada de su tradicional poder. (Cuadro 1)

El cierre de los ámbitos discrecionales de intervención estatal, reorienta los esfuerzos gubernamentales hacia la gestión de políticas sociales y la creación de las condiciones para una integración social al mercado.

El concepto de crecimiento con equidad, refleja el desplazamiento de la acción estatal conflictiva de intervención económica por la redistribución del ingreso, hacia la esfera más funcional de la administración de programas que aseguren una igualdad en las condiciones de competencia, se empieza a hablar del Estado Integrador.

Cuadro 1
Chile: Síntesis del Rol del Estado (Segunda mitad del siglo)

PERÍODO	PRE 1960	1960-1973	1973-1990	1990-1995
Rol del Estado	Benefactor	Empresario	Subsidiario	Integrador
Política Social/ Política Económica	Política Social disociada de la Económica	Política económica supeditada a la política social	Política Social subordinada a la Económica	Política Social integrada y complementaria a la Económica
Nivel de Gasto	Creciente	Creciente	Decreciente	Aumenta sujeto a equilibrios macroeconómicos
Asignación del Gasto	Subsidio a la oferta. Presiones de grupos. Asignación histórica	Subsidio a la oferta. Presiones de grupos. Asignación histórica	Subsidio a la demanda y por pago por acciones realizadas.	Subsidios a la oferta y la demanda, asignación per capita.
Prioridad política social	Inversión en servicios sociales. Ampliar cobertura	Reformas estructurales al sistema de propiedad. Expansión de la Administración Pública.	Llegar a bolsones de pobreza. Énfasis en subsídios asistenciales y transferencias	Calidad de Servicios. Inversión en capital humano y apoyo productivo
Sistema de Administración	Administración Central y Vertical	Administración Central y Vertical	Desconcentración de Servicios. Regionalización, Administración Municipal	Descentralización al nivel regional. Democratización del Municipio

Fuente: Adaptación del autor de "Modernizar con Todos. Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile". Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Enero de 1994.

Qué tan eficiente y justo sigue siendo el nivel central en la solución de los problemas, de qué manera se asegura que el lugar en que crecen y desarrollan las personas no condiciona sus expectativas de vida ni limita sus oportunidades de crecimiento y logro personal, son preguntas que empiezan a reiterarse en las discusiones públicas. No es de extrañar, por tanto, que fenómenos como la descentralización (por delegación o transferencia) se proyecten como alternativas válidas para la definición y resolución "óptima" de los problemas de la sociedad.

2. Antecedentes de la Descentralización en Chile

La tendencia que delega funciones y atribuciones a los niveles subnacionales de administración pública, ha implicado modificaciones relevantes en las dos últimas décadas.

En particular, en 1974 se modificó la división político-administrativa, estableciéndose 13 regiones y 51 provincias, a cargo de un intendente y un gobernador respectivamente, de confianza exclusiva del Presidente de la República, vinculados a él a través del Ministerio del Interior. Casi simultáneamente (1975) se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), mecanismo de asignación y administración de recursos públicos para inversión productiva y social que establece la identificación y selección descentralizada de los proyectos a financiar. Hasta principios de los noventa el FNDR movilizó en promedio recursos cercano al 2% del PIB.

A fines de los setenta y durante los ochenta se realizaron importantes transformaciones en el nivel municipal, que entregaron numerosas responsabilidades y recursos a los municipios. Mientras algunas reformas institucionalizaron funciones convencionales de administración y desarrollo del espacio urbano, otras involucraron una extensión de funciones sociales, estableciéndose responsabilidades compartidas con el gobierno central en las áreas de salud, educación, cultura, deportes, recreación, promoción del empleo, vivienda y asistencia social.

En cuanto a los recursos que administran, el nivel municipal muestra un extraordinario dinamismo. Desde mediados de la década de los setenta hasta 1980 se duplican, y entre 1980 y 1991 se triplican. En el primer caso producto de la entrada en vigencia de la Ley de Rentas que consagra tributos de carácter local, y en el segundo por las importantes transferencias centrales para financiar los sistemas municipalizados de educación y salud.

A partir de 1990, se lleva acabo una reforma sustantiva en el nivel regional y se modifican de manera importante las normas que rigen el sistema municipal.

Por una parte se modifica la Carta Fundamental que permite la promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, que crea los Gobiernos Regionales como ente de administración superior de las regiones, conformado por el Intendente, como Ejecutivo y

los Consejos Regionales, ente colegiado de participación con miembros electos por los concejales municipales constituidos en un colegio provincial electoral.

A los Gobiernos Regionales se le entregan funciones y atribuciones en las áreas de desarrollo social y cultural, fomento productivo y ordenamiento territorial.

La Ley también consagra nuevos mecanismos de financiamiento, además del FNDR: las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, y los Convenios de Programación.

En el ámbito municipal se realizaron las reformas que permitieron la elección democrática de Alcaldes y Concejales, y el año pasado se promulgó una nueva Ley de Rentas y se modificó la Ley sobre Impuesto Territorial, que implicó un aumento de los ingresos locales estimados en MM\$ 24.000 aprox. para la totalidad del sistema municipal.

El Cuadro 2 presenta una aproximación del volumen de recursos manejados por los distintos niveles de administración, construido en base a una publicación actualizada y corregida de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) sobre Finanzas Públicas para el período 1990-1994, y complementada con información de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE), y del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

Aquí se entregan las cifras para el primer año y el último del período (1990 y 1994), y se han construido dos series que ilustran dos opciones metodológicas sobre la descentralización del gasto público.

La primera serie, señalada con la observación (1), refleja con mayor exactitud el real nivel de descentralización fiscal por cuanto considera el gasto por nivel de administración según el origen de los recursos. Así las distintas transferencias realizadas desde el nivel central se consignan como gasto de dicho nivel.

La segunda serie, identificada como (2), es más flexible pues consigna el gasto en el nivel que se realizan los desembolsos efectivos.

De esta forma las diferencias no son menores entre las dos series. En cuanto a la serie (1), sólo dos niveles reflejan gasto, el nivel central y el local, concentrando el primero sobre el 90% del gasto público del Gobierno para los dos años, con una disminución para el período de un punto y medio porcentual en favor del nivel local.

Respecto de la serie (2), los niveles de concentración siguen siendo manifiestos, pero ya para el año 1994 refleja una participación menor al 85%, disminuyendo su peso relativo en casi tres puntos (2,8 %). El nivel regional más que duplica su participación, y la administración local pasa a conformar de un 11,5% a un 13% del gasto.

Cuadro 2
Chile: Clasificación del Gasto por nivel de Administración
(En Millones de Pesos 1994)

NIVEL	1990				1994			
	MM\$ (1)	% (1)	MM\$ (2)	% (2)	MM\$ (1)	% (1)	MM\$ (2)	% (2)
CENTRAL	3.460.780	93,6	3.237.506	87,6	4.659.744	92,1	4.292.302	84,8
REGIONAL	0	0,0	34.967	0,9	0	0,0	112.176	2,2
LOCAL	235.151	6,4	423.458	11,5	401.391	7,9	656.657	13,0
TOTAL	3.695.931	100,0	3.695.931	100,0	5.061.135	100,0	5.061.135	100,0

Fuentes: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1994, DIPRES, Marzo 1995. Consolidado Nacional de la Ejecución Presupuestaria Municipal, Años 1990-1994, División de Municipalidades, SUBDERE. Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1988-1994, MIDEPLAN, Agosto 1995. Presupuestos Servicios Traspasados 1990 y 1994. División de Municipalidades, SUBDERE.

- (1) Nivel Central incluye transferencias al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), y transferencias a sistema municipalizado de Salud (FAPEM) y Educación (Subvención). Nivel Local excluye inversión con recursos externos (PMU y PMB), incluye Aporte Municipal a servicios traspasados de Salud y Educación.
- (2) Nivel Central para 1990 excluye transferencias FNDR, PMU y PMB. Para 1994 excluye FNDR e Isares MOP, MINVU, DIGEDER, SALUD, FOSIS, INTERIOR (PMU y PMB). Para ambos años excluye transferencias a sistema municipalizado de Salud y Educación. Nivel Regional para 1990 incluye sólo FNDR. Para 1994 incluye FNDR e Isares salvo INTERIOR. Nivel Local para 1990 y 1994 incluye Isar Interior (PMB y PMU), Aporte Municipal y transferencias centrales a servicios traspasados de Salud y Educación.

3. La teoría de la Descentralización Fiscal y las características del proceso en Chile

El punto de partida tradicional en la revisión de los marcos conceptuales sobre los procesos de descentralización se encuentran en la teoría del federalismo fiscal desarrollada en los países industrializados con estructuras jurídicas federales (EE.UU., Canadá, etc.).

El análisis se estructura en torno a la asignación apropiada de las funciones y el uso eficiente de los instrumentos fiscales en los distintos niveles de gobierno. Cómo organizar el sector público y cuál nivel de administración es el que mejor cumple las funciones fiscales, cómo estructurar la provisión de los bienes y servicios públicos a la población, y cómo garantizar una mejor asignación de recursos en la economía son las preguntas que se pretenden resolver³.

La referencia ineludible comienza con la división de las funciones básicas de la hacienda pública: estabilización, distribución y asignación⁴.

La teoría del federalismo fiscal concluye que las funciones de estabilización y distribución, y en algunos casos la provisión de ciertos bienes públicos (los nacionales) resultan más adecuadas que sean asumidas por el gobierno central, mientras que los niveles subnacionales pueden responsabilizarse de la asignación y provisión de los bienes públicos locales.

En términos generales estas conclusiones han orientado también los procesos de descentralización fiscal en los países en desarrollo y con estructura unitaria como Chile. Sin embargo, en su implementación práctica se encuentran restricciones importantes.

La envergadura de las modificaciones implementadas en Chile en los últimos años es sustancial, y por lo mismo no ha estado exenta de dificultades, habiéndose requerido decididos esfuerzos para su implementación y consolidación.

Uno de los aspectos que destaca con fuerza en las distintas etapas del proceso es el manifiesto conservadurismo que adoptan las autoridades económicas centrales frente a los intereses regionales y locales. Descentralizar significa traspasar recursos y responsabilidades a organismos cuya experiencia y competencia son cuestionadas, perdiendo de paso, control sobre parte importante de las finanzas públicas.

Es por esto que en nuestro país las soluciones implementadas en materia de financiamiento han buscado mantener niveles de equilibrio adecuados en la posición financiera pública, procurando no afectar la estructura unitaria del Estado ni las normas de administración financiera.

Como contrapartida se ha tendido a imprimir elevados niveles de rigideces a las finanzas de los niveles subnacionales.

Por el lado de los ingresos se hace referencia a la poca flexibilidad fiscal que poseen los niveles subnacionales. La base impositiva local vigente actualmente es reducida, aportando menos del 50% al total de ingresos. Del resto, la mitad corresponden a los subsidios

para los servicios traspasados, un 30% son transferencias condicionadas, y el 20% restante a subsidios sociales en que el municipio sólo asigna los recursos.

Por otra parte, prácticamente la totalidad de la normativa referida a los tributos de beneficio local, son definidos centralmente, esta limitación se extiende incluso al cobro por algunos servicios como la recolección de basuras.

Por el lado de los gastos, a nivel regional la casi totalidad de los gastos se financian con transferencias del gobierno central, definiéndose en la Ley de Presupuestos la disponibilidad para los gastos de funcionamiento y separadamente aquellos para inversión.

A nivel municipal también se reproduce la existencia de compartimientos presupuestarios fijos: los ingresos operacionales y tributarios financian la operación regular de los municipios y parte de la provisión de bienes públicos, las inversiones mayoritariamente operan en función de las transferencias del nivel central, y la operación de los establecimientos de educación y salud se financian con transferencias desde los respectivos ministerios y, debido al decreciente impacto de sus mecanismos de reajustabilidad, a crecientes aportes municipales.

No es de extrañar por tanto que en la discusión sobre los nuevos avances que debe experimentar el proceso de descentralización prevalezcan los temas de financiamiento, donde el gobierno central sigue siendo el principal asignador de recursos.

Como evaluación de lo anterior, se ha acotado que el proceso de descentralización fiscal ha limitando el impacto sobre la eficiencia global en la gestión del Estado, promoviéndose discusiones de fondo respecto de las correcciones que se deben introducir al sistema, recogiendo a continuación algunas de ellas⁵.

Un primer grupo de observaciones apuntan al tamaño óptimo de los niveles subnacionales. El funcionamiento de sistemas descentralizados será eficiente siempre y cuando los recursos fiscales disponibles para cada nivel de decisión sean suficientes para cubrir sus gastos. En el caso chileno, los niveles jurisdiccionales subnacionales presentan diversidad en tamaño, riqueza y necesidades, siendo el nivel local, en particular, contenedor de importantes niveles de segregación social, producto de la propia desigualdad de ingresos que existe entre las comunas.

Surge entonces la necesidad de compensar las desigualdades entre los costos y los beneficios, como en la capacidad de pago, vía transferencias desde el nivel central, con lo que se diluye la separación de responsabilidades sobre la provisión de los bienes públicos locales.

Como alternativa, se propone una revisión profunda de los límites de la división político administrativa (regiones, provincias y comunas) y/o de los criterios para tomar decisiones sobre nuevas subdivisiones (esto en el caso de nuevas comunas).

Un segundo conjunto de proposiciones tiene que ver con lo pertinente de la actual asignación de funciones entre los distintos niveles de administración, y la flexibilidad fiscal con la que operan.

Se aboga por una separación más clara de las funciones asignadas a los distintos niveles. A nivel municipal, caracterizado por una asignación detallada de funciones exclusivas y otras compartidas con el centro, se propone una reasignación excluyente, en que estas se extiendan a todo aquello que no le está expresamente vedado por la ley. Otros apuntan a mantener el esquema actual, ampliando preferentemente aquellas funciones existentes, pero con escaso poder autónomo real, ya que estas posturas no se pronuncian por modificaciones al sistema de financiamiento.

A nivel regional, la situación es inversa, la legislación vigente establece funciones genéricas, sobre inversiones, fomento productivo y desarrollo social, pero con escasas o vagas atribuciones para cumplir particularmente las dos últimas. Si bien se concluye que debieran definirse más precisamente el conjunto de materias de su responsabilidad, se advierte que no parece aconsejable extenderlas hacia lo social donde el nivel municipal presenta claras ventajas por la experiencia ya acumulada, y ante riesgos de duplicaciones y mayor burocracia.

La búsqueda de mayor eficiencia se relaciona con garantizar ciertos "rangos" mínimos de autonomía financiera subnacional. Por una parte se postula elevar de manera permanente los ingresos propios, sólo acompañado de un mayor control de la administración y finanzas subnacionales, o mediante la sustitución de programas financiados con créditos externos por créditos desde el gobierno central. Posturas más conservadoras señalan la reducción del grado de autonomía de las decisiones locales, transformando a los gobiernos subnacionales en agentes del nivel central, encargándoles el cumplimiento de objetivos establecidos por éste.

Por otro lado se menciona la incongruencia de la estructura impositiva local con los preceptos constitucionales permanentes sobre su "clara identificación regional o local", en el sentido que "las fuentes específicas de financiamiento contempladas en la Constitución prácticamente no han sido utilizadas" (Espinoza y Marcel, pag.39), mientras que se han mantenido los tributos existentes en virtud de disposiciones transitorias.

Por último, se postula respecto de las modalidades que asumen las transferencias del nivel central, introducir mecanismos de incentivo al compromiso local, como el cofinanciamiento, a objeto de minimizar las subestimaciones de costos en los servicios que se prestan, acompañado de soluciones para recuperar sus costos.

En resumen, se ha contextualizado apretadamente el proceso de descentralización llevado a cabo en Chile en las dos últimas décadas, a objeto de relevar la importancia absoluta del manejo de los recursos centrales en el financiamiento de la provisión de los bienes y servicios públicos.

A continuación se presenta una relación de los instrumentos de financiamiento descentralizados hacia los Gobiernos Regionales y algunas propuestas que han surgido en el último tiempo para mejorar su operatoria.

4. Fondos de Inversión Pública descentralizada

De acuerdo con la legislación vigente existen tres mecanismos de financiamiento de inversiones que operan a nivel regional: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), y los Convenios de Programación.

Sobre la base de estos instrumentos y en la perspectiva de alcanzar la meta presidencial de duplicar los recursos descentralizados (pasar de una participación del 21% al 42% del total de la inversión pública), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo efectuó una estimación numérica de los requerimientos de incremento anuales que se desprendía de ella⁶.

Para el FNDR y los programas ISAR vigentes se propone mantener hasta 1999 las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, con lo que se obtendría una tasa de crecimiento promedio anual de un 8,8% para ambas líneas de financiamiento, estimándose un aporte en 1999 en conjunto de un 23,48%.

Para cubrir el 18,52% restante se propone expandir las actuales ISAR adicionalmente en un 3,4% promedio anual, y crear nuevos ISAR a un ritmo del 7% para 1995 y 1996, y a partir de ese año a una tasa del 8,8%. Con esto se alcanzaría al 33,48% (10% de aporte de ISAR-Expandido + ISAR nuevos).

Finalmente, los Convenios de Programación, instrumento que no entraría a operativizarse sino hasta 1996, debería incrementarse anualmente en un 7% promedio anual, con lo que aportaría en 1999 el 8,52% necesarios para cumplir el compromiso gubernamental.

Sin embargo, tan importante como ajustarse al cumplimiento estricto de estas estimaciones, el gobierno deberá velar por superar simultáneamente algunas importantes observaciones que se han estado realizando a la operatoria de estos mecanismos.

Respecto del FNDR⁷, se cuestionan los criterios de asignación actual entre regiones, que privilegian los factores de carencias y distancia del centro no considerando el compromiso con el desarrollo ni los esfuerzos que se hacen para intentarlo.

De la misma manera, el criterio de compensación territorial, si bien favorece a las regiones extremas, perjudica a las regiones densamente pobladas y que concentran el grueso de la población nacional, incluida aquella en condiciones de pobreza.

Es discutible también, una medición de eficiencia de la gestión regional en base a nivel de gasto del presupuesto asignado, sin consideraciones sobre la calidad, envergadura o beneficios de las inversiones realizadas.

Finalmente y no por esto menos importante, en la medida que se mantengan los déficit presupuestarios municipales, el FNDR mantendrá un alto componente de suplemento presupuestario para inversiones municipales, con lo que alcanzar umbrales reales de desarrollo regional resulta imposible.

Respecto de las ISAR⁸ se consignan dificultades en el acceso oportuno a información relevante para la toma y coordinación de decisiones.

En la práctica los sectores informan a última hora sobre los proyectos a priorizar y no existe gran participación de los representantes regionales de los ministerios respectivos, tampoco los gobiernos regionales participan en la definición de los marcos presupuestarios, ni se les consulta sobre los criterios de elegibilidad, con lo que se pone de relieve la ulterior primacía de criterios sectoriales por sobre los regionales en la asignación de estos recursos.

En los ISAR se reproduce y agiganta la situación detectada para el FNDR: los recursos tienen una clara localización comunal, con excepción parcial de los programas del MOP, constituyéndose nuevamente un auténtico suplemento a los presupuesto municipales para inversiones.

Se sostiene que es contraproducente para los beneficiarios y para el propio Estado ofrecer lo mismo por diferentes ventanillas, argumentándose y demostrándose matemáticamente lo beneficioso de pensar en la unificación de los fondos que proveen los mismos bienes⁹.

Finalmente, y como una observación más general, en el marco de un estudio en ejecución se acota que el actual sistema de transferencias de capital, vía principalmente de programas concursables de proyectos individuales como el FNDR y las ISAR, desde el nivel central es evaluado como imperfecto producto que privilegia maximizar la obtención de recursos en desmedro de la eficiencia y la disciplina financiera. La razón de esto último radica en que se intenta acceder al máximo de fondos disponibles sin tomar en cuenta, necesariamente, los impactos financieros a futuro que generan estas decisiones¹⁰.

Los Convenios de Programación son instrumentos de reciente creación, y a diferencia de las ISAR¹¹ se encuentran en etapa de implementación. A la fecha existen diez Convenios firmados que entraran a operara en 1996, uno de ellos involucra a dos regiones (Tarapacá y Antofagasta) y en una región existen dos Convenios.

Un reciente documento editado conjuntamente entre la SUBDERE y MIDEPLAN¹² analiza la gestión y el estado de avance de este instrumento. En el se observan las dificultades que se han tenido en su implementación.

La incorporación a la institucionalidad pública de un instrumento financiero, que se distancia de la forma tradicional de asignación de recursos de inversión, es ya de por sí complejo. A esto se suma la ausencia de capacidades técnicas preparadas en el área, inexistencia de experiencia histórica, y el desplazamiento implícito de los centros de toma de decisiones.

Se observan restricciones en la normativa y su falta de especificidad. De hecho el instrumento margina de la participación a significativas fuentes de financiamiento a nivel regional. El sector privado no tiene acceso, y las municipalidades han debido buscar soluciones indirectas que no son plenamente satisfactorias ni motivan su integración.

La falta de procedimientos financieros específicos en la normativa ha obligado a superar el problema vía un trabajo interministerial, que no siempre ha sido fácil y ágil.

Se concluye que estas situaciones han redundado en una actitud de renuencia al cambio en el nivel central, y un comportamiento dubitativo de algunas regiones.

Es revelativo el hecho de que las tres regiones que no han firmado Convenio o el Protocolo de Intención (paso previo al Convenio) son la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso y la del Bío-Bío, las más importantes del país desde el punto de vista de la inversión pública.

III. ANÁLISIS DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

1. Metodología para el análisis

a. Marco Institucional

Debido a que las características que asume el sector público en la economía de los diferentes países presentan diferencias importantes producto de la propia evolución histórica, se debe clarificar la base de construcción de las estadísticas fiscales con las que se opera.

De acuerdo al Manual del Fondo Monetario Internacional (FMI), las estadísticas de las finanzas públicas se ocupan principalmente de lo que en Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN) se denomina Gobierno General.

El **Gobierno General** ejecuta la política pública mediante transferencias de ingresos y/o la producción de bienes y servicios, que coloca fuera del mercado, fundamentalmente para el consumo colectivo, todo lo cual financia principalmente por la vía de gravámenes obligatorios sobre el resto de los sectores.

El Gobierno General más otras unidades económicas pertenecientes al Estado componen el **Sector Público**.

La naturaleza de las instituciones que componen el sector público dependen de tres factores: su dependencia administrativa, las relaciones de propiedad y la sujeción a las normas comunes de administración y control financiero.

En el caso del sector público chileno, las normas vigentes¹³ permiten distinguir a lo menos siete categorías:

1. **Instituciones centralizadas:** corresponden a los organismos que colaboran directamente con el Presidente de la República en la administración del Estado y aquellos que actúan con la personería jurídica y los bienes y recursos del Fisco. Se incluyen aquí a los ministerios, intendencias y gobernaciones y los servicios centralizados sometidos a la supervigilancia del Presidente a través del ministerio respectivo.
2. **Entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales:** comprenden aquellos poderes del Estado y de la Administración que cuentan con normas constitucionales especiales, incluyendo al Congreso Nacional, el Poder Judicial, la

Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los Tribunales Electorales Regionales y las Fuerzas Armadas y de Orden.

3. **Instituciones descentralizadas:** incluyen a los servicios públicos organizados como instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionan con el Presidente a través de un ministerio.
4. **Instituciones públicas autónomas sin fines de lucro:** corresponden a corporaciones de derecho público cuya administración es ejercida autónomamente en virtud de leyes especiales. Abarcan fundamentalmente a las denominadas Entidades Estatales de Educación Superior. En algunos casos, de estas dependen radios, canales de televisión, teatros.
5. **Municipalidades:** son corporaciones de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, encargadas de la administración local de cada comuna.
6. **Empresas públicas:** corresponden a las empresas de propiedad estatal o mixta, regidas por las normas aplicables al sector privado. Aquí entran Codelco, el Banco del Estado y otras empresas creadas por ley, de propiedad del Fisco y las sociedades anónimas con participación estatal, la mayoría de las cuales son actualmente filiales de CORFO.
7. **Banco Central:** organismo autónomo, de rango constitucional, con personería jurídica y patrimonio propio. Sus funciones abarcan la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales.

Las categorías 1 a 4 corresponden aproximadamente al concepto de **Gobierno Central** en la nomenclatura del FMI y sumadas las Municipalidades conforman el **Gobierno General**. Si a estas se agrega la categoría 6, con la excepción del Banco del Estado, se abarca al denominado **Sector Público no Financiero**. En el siguiente cuadro se pueden ver las relaciones con mayor detalle.

Las categorías que nos interesa analizar, por tanto corresponden a la primera enunciada: Gobierno Central, y será la convención que en adelante usaremos.

Cuadro 3
Sector Público Chileno

Error! Bookmark not defined. FMI				INSTITUCIONES	INCLUIDA EN LAFE (1)	INCLUIDA EN LPSP (2)	SUPERVISADA POR CONTRALORÍA	DEPENDENCIA DIRECTA EJECUTIVO
S. P U B.	S. P U B. N O F I N A N C I E R O	G O B. G E N E R A L	G O B. C E N T R A L	1. Instituciones Centralizadas	SI	SI	SI	SI
				2. Entidades autónomas	SI	SI	SI	NO
				3. Instituciones Descentralizadas	SI	SI	SI	SI
				4. Instituciones autónomas sin fines de lucro	(3)	NO	SI	(5)
				5. Municipalidades	SI	NO	SI	NO
				6. Empresas públicas: - Creadas por Ley (sin Banco del Estado) - Empresas mixtas (Sociedades Anónimas)	(4)	NO	SI	SI
			(Banco del Estado)	NO	NO	NO	SI	
		7. Banco Central	NO	NO	NO	NO		

1. Ley de Administración Financiera del Estado.

2. Ley de Presupuesto del sector Público.

3. Excluidas a partir de 1981.

4. Excluidas a partir de 1983.

5. En los estatutos aprobados en 1981 se establecen sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

b. Administración financiera.

Las instituciones públicas chilenas están sujetas a un conjunto de normas sobre administración financiera, que varían de acuerdo al grado de autonomía que se ha otorgado a su gestión económica.

El cuerpo más significativo de normas se encuentra contenido en la Ley de Bases Generales de Administración Financiera del Estado, y que como puede apreciarse en el anterior cuadro el alcance de sus normas afecta a todas las instituciones comprendidas en la denominación de **Gobierno Central**.

Esta Ley regula el proceso de formulación, ejecución y control presupuestario y el sistema de contabilidad gubernamental, sirviendo así de marco para la formulación de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Al interior del sector público, regido por esta Ley, se puede distinguir un conjunto de operaciones que atañen a los fondos generales de la nación y sobre los cuales la autoridad económica tiene un control directo. Estas son las operaciones del **Tesoro Público**.

Por su parte, los presupuestos de las instituciones públicas incluyen además de los aportes del Fisco (Tesoro Público), ingresos y gastos propios de su gestión.

Desde el punto de vista de los programas presupuestarios, la cobertura se encuentra ligada al origen del financiamiento de los gastos. Así, mientras a los gastos del Tesoro Público se les denomina Gasto Fiscal, al gasto total de las instituciones públicas se le denomina Gasto Público y agrega a lo anterior los recursos propios obtenidos por la venta de bienes y servicios, la recuperación de préstamos, la recaudación de cotizaciones previsionales, el endeudamiento y la cooperación internacional.

De lo anterior se desprende que según los criterios metodológicos usados en la construcción de las estadísticas fiscales el resultado obtenido puede ser la medición de conceptos diferentes.

Así, el esfuerzo fiscal para financiar la acción del Gobierno se encuentra mejor reflejado en el indicador de gasto fiscal, que refleja los aportes efectivos efectuados en el año por el Gobierno al financiamiento de programas con fondos de libre disponibilidad.

En cambio, el gasto público constituye un indicador más apropiado de los beneficios obtenidos por los destinatarios de los programas gubernamentales, por cuanto refleja el costo total de las prestaciones efectivamente entregadas por organismos públicos durante un año, y responde de mejor manera al que nos interesa acotar y cuantificar.

c. Clasificación Funcional Sectorial.

Las estadísticas fiscales consignan transacciones de manera de distinguir las operaciones según las funciones que cumplen o los propósitos con que se realizan.

Agrupar los gastos en tres categorías principales:

Funciones Generales: Abarca todas aquellas actividades vinculadas a la provisión de bienes públicos que requieren el uso obligatorio del Estado, y no pueden ser provistos por el sector privado:

- Gobierno
- Defensa
- Justicia y Seguridad

Funciones Sociales: Incluye todas aquellas actividades relacionadas con el suministro de servicios sociales básicos para la comunidad.

- Salud
- Educación
- Vivienda
- Previsión
- Programas de empleo de emergencia
- Otros Social

Funciones económicas: Agrupa las actividades relativas a su rol de apoyo al desarrollo económico y de regulación de las actividades productivas y financieras:

- Promoción y Regulación de la actividad productiva
- Infraestructura

Otros no asignables. En esta categoría se incluyen las transacciones que no son asignables en las categorías principales, como es el caso de algunas operaciones financieras especiales.

Intereses de la Deuda Pública. Corresponde al pago de los intereses y otros gastos financieros, generados por el endeudamiento del Gobierno.

2. El Gasto Público del Gobierno Central

Corresponde entrar a analizar el gasto central para identificar y cuantificar aquellos que pudieran operar bajo modalidades descentralizadas.

Usando la nomenclatura precedente y la propuesta de no considerar los recursos transferidos a los niveles subnacionales se ha recalculado el Gasto Público efectivo del Gobierno Central clasificado funcionalmente.

Sobre el cuadro que a continuación se presenta, algunos comentarios.

- a) El Gasto Total calculado coincide con el total (2) del Gobierno Central construido en el cuadro sobre participación por niveles de gobierno, con lo que el análisis adquiere total solidez.
- b) Sin embargo, se reitera que los resultados son aproximaciones estimadas, pues no se contó con fuentes de información homologables completamente en los casos de los ítems excluidos.

Así, las bases de valuación para los programas específicos deducidos del cuadro original de la DIPRES, mayoritariamente (salvo para el FNDR) no son de la Ejecución Presupuestaria, sino de información de gasto efectivo manejado por los distintos sectores (PMU y PMB: SUBDERE; ISARES: Por Ministerio según recopilación de MIDEPLAN; las Transferencias para Salud y Educación (SUBDERE), con lo que producen ciertas distorsiones.

- c) El gasto en las Funciones Sociales refleja una disminución de su participación en el gasto total, lo que se explica exclusivamente por la metodología adoptada para definir el Gasto del Gobierno Central.

Por una parte, habitualmente se utiliza la base del gasto fiscal (sólo el gasto del Tesoro Público) y aquí el de gasto público (Tesoro Público más ingresos y gastos propios de las instituciones).

Además, en la presente elaboración se han excluido de la clasificación original del Gobierno Central, aquellos recursos transferidos a los niveles subnacionales (que en conjunto constituyen, para el año 1994, cerca de un 10% del total), y que han tenido un mayor incremento en el período (transferencias a servicios traspasados, programas de inversión regional: la parte de salud y educación del FNDR, y los Isares sociales Digeder y Fosis, que inician su operación en 1993).

Del cuadro presentado nos concentraremos en la revisión y análisis de los gastos en las funciones sociales y económicas, en virtud de que en ellos se reflejan la oferta principal de los bienes y servicios públicos posibles de desconcentrar o descentralizar.

Cuadro 4
Gobierno Central: Clasificación Funcional del Gasto
(Millones de Pesos de 1994)

FUNCIONES	1990	%	1994	%
A. FUNCIONES GENERALES	627.078	21,8	799.133	19,8
1. GOBIERNO	118.756	4,1	176.517	4,4
2. DEFENSA	358.191	12,4	395.891	9,8
3. JUSTICIA Y SEGURIDAD	150.131	5,2	226.725	5,6
B. FUNCIONES SOCIALES	1.894.629	65,8	2.626.615	65,1
1. SALUD	293.377	10,2	496.930	12,3
2. VIVIENDA	147.369	5,1	219.451	5,4
3. PREVISION	1.027.640	35,7	1.270.666	31,5
4. EDUCACION	254.387	8,8	394.893	9,8
5. EMPLEO DE EMERGENCIA	4.312	0,2	4.563	0,1
6. OTROS SOCIAL	167.544	5,8	240.110	6,0
C. FUNCIONES ECONÓMICAS	359.998	12,5	608.862	15,1
1. PROMOCIÓN Y REGULACIÓN ACTIVIDAD PRODUCTIVA	214.695	7,5	360.639	8,9
2. INFRAESTRUCTURA	145.293	5,0	248.223	6,2
SUBTOTAL	2.881.705	100,0	4.034.610	100,0
D. OTROS NO ASIGNABLES	38.938		46.796	
E. INTERÉS DEUDA PÚBLICA	316.863		210.896	
GASTO TOTAL	3.237.506		4.292.302	

Fuentes: Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1990-1994. Dirección de Presupuesto, Marzo 1995.
Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva, 1988-1994. Mideplan, Agosto 1995.
Consolidado Nacional Ejecución Presupuestaria Municipal, 1990-1994. División de
Municipalidades, Subdere, 1995.
Presupuestos Servicios Traspasados, 1990 y 1994. División de Municipalidades, Subdere, 1995.

3. El Gasto en las Funciones Sociales

Siendo el gasto de las Funciones Sociales el de mayor peso específico y de mayor trascendencia política dentro del gasto público, ha sido objeto de la mayor parte de los estudios y análisis realizados.

Uno de estos, que no ha tenido gran difusión por encontrarse en mimeo y ser una versión preliminar sujeta a correcciones, corresponde a Jaime Crispi y Mario Marcel¹⁴. Sin embargo, para los fines del presente trabajo, tiene el mérito de presentar una clasificación funcional adicional a la tradicional de sectores, sobre una base metodológica que considera los objetivos y funciones de los programas sociales.

Si bien esta metodología tiene "... carácter exploratorio..." y se efectuó sobre un ejercicio de cuantificación sobre la base de los presupuestos de 1990 y 1993, y no de gasto efectivo, nos presenta una buena aproximación de los tipos de programas y su peso relativo.

La clasificación funcional presentada busca reflejar con mayor precisión las orientaciones de política social, producto de considerar los objetivos como resultante de la combinación de dos dimensiones: i) el criterio de selección de los beneficiarios, y ii) el tipo de prestación otorgada.

Respecto de lo primero, se argumenta que la autoridad tiene básicamente cuatro criterios para seleccionar a los beneficiarios: necesidad (pobreza), libre acceso, contribuciones pasadas o presentes y rentabilidad social. A su vez, los tipos de prestaciones se clasifican en cuatro categorías: subsidios, prestaciones previsionales, prestación de servicios e inversión.

Sobre la base de la combinación se construye una tipología que refleja los objetivos y características de los diversos programas que componen la política social. De este modo un programa de subsidios en que los beneficiarios son seleccionados de acuerdo a un criterio de necesidad, corresponde típicamente a los programas de subsidios monetarios focalizados en sectores de extrema pobreza desarrollados en Chile durante los 80. En cambio, el acceso a los servicios básicos como educación y salud es concebido como un derecho, prestándose los servicios de acuerdo a las demandas de las personas.

Las características de la clasificación elaborada se resume a continuación:

- Asistencia Social: Los programas de asistencia social tienen por objeto asegurar las condiciones mínimas de subsistencia para los sectores de extrema pobreza. Estos pueden ofrecer apoyos de carácter monetario o en especies. Esta categoría abarca fundamentalmente programas monetarios - pensiones asistenciales, asignaciones familiares y subsidios únicos familiares -; vivienda social y programas asistenciales y de emergencia.

Cuadro 5
Tipología de Programas Sociales

CRITERIOS DE SELECCIÓN	TIPO DE PRESTACIONES			
	SUBSIDIOS	SERVICIOS	PRESTACIONES PREVISIONALES	INVERSIÓN
NECESIDAD (INGRESOS)	ASISTENCIA SOCIAL			
LIBRE ENTRADA (AUTOSELECCIÓN)		SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS		
COTIZACIONES			PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	
RENTABILIDAD				INVERSIÓN SOCIAL

Fuente: Aspectos cuantitativos de la Política Social en Chile 1987-1993. Crispi, Jaime A. y Marcel, Mario. Mimeo, febrero 1994.

- **Prestaciones Contributivas de Seguridad Social:** Se caracterizan por otorgar prestaciones en base a contribuciones-actuales o pasadas- de los beneficiarios, quienes han adquirido con ello un derecho a percibir las. Estas prestaciones se ligán a contingencias específicas (desempleo, enfermedad, invalidez, vejez o muerte) que involucran una pérdida de ingresos, compensada parcial o totalmente por dichas prestaciones. Se incluyen aquí las pensiones, jubilaciones y montepíos del antiguo sistema previsional; los gastos por concepto de bonos de reconocimiento y pensiones mínimas a los jubilados por el nuevo sistema; y las prestaciones del sistema de medicina curativa de libre elección.
- **Servicios Sociales Básicos:** Esta agrupación contiene los gastos de aquellos programas cuya finalidad es ofrecer masivamente, en forma gratuita o subsidiada, servicios básicos para el bienestar de la población en áreas en las que se presentan importantes externalidades y economías de escala. Una adecuada operación y cobertura de estos programas es, al mismo tiempo, requisito para garantizar niveles mínimos de oportunidades a toda la población.
- **Inversión Social:** Abarca aquellos programas dirigidos a generar oportunidades para que los sectores postergados puedan superar permanentemente las causas de pobreza y la marginalidad, ya sea a través de acciones directas sobre estos grupos o a través de inversiones estratégicas para mejorar la efectividad de otros programas sociales. Incluye una amplia gama de programas como inversiones en infraestructura social, mejoramiento de servicios básicos, nutrición, retención estudiantil, capacitación, apoyo a grupos vulnerables y apoyo a pequeños productores.

La clasificación propuesta presenta una ventaja adicional respecto de la tradicional división sectorial, que es presentar las cifras con un adecuado nivel de desagregación de los

beneficios respecto de parte importante de los gastos de administración y burocráticos inherentes.

El cuadro que a continuación se presenta ha sido construido tomando como base el original de Crispi y Marcel, reconstruyendo las cifras par 1990 y elaborándolas para 1995.

Nuevamente se han excluido de las cifras los gastos identificables en transferencias a los niveles subnacionales (FNDR, Vivienda Social- PMB, Isares, transferencias a Educación y Salud).

En los casos de los presupuesto con Moneda Extranjera, para 1995 se ha usado arbitrariamente un Tipo de Cambio US\$ 1 = \$ 400.

Algunos comentarios propuestos por Crispi y Marcel a las tendencias:

1. Los programas de Asistencia Social están estrechamente vinculados con la importancia relativa de la extrema pobreza, el desempleo, la marginalidad laboral y la aparición de emergencias sociales. Por tanto en el contexto actual de crecimiento económico, con niveles de desempleo decreciente, estos programas no se caracterizaran por su masividad, reduciéndose en términos relativos de acuerdo a los logros en la erradicación de la extrema pobreza, si bien se seguirán justificando aunque con exigencias de mejor focalización. La evolución futura estaría mayormente determinada, por tanto, por decisiones políticas sobre el monto de los subsidios otorgados.
2. La evolución del Gasto en Prestaciones Contributivas está fuertemente condicionada por la evolución de la población beneficiaria, producto de que la mayoría de estas prestaciones operan con mecanismos automáticos de reajuste. La población beneficiaria se encuentra en la actualidad estancada y debería reducirse paulatinamente en los próximos años. La fuerte caída acumulada durante el régimen militar del valor real de las prestaciones sociales, exigió un esfuerzo importante al gobierno que asumió en marzo de 1990. Entre 1990 y 1991, un conjunto de medidas permitió recuperar los niveles de las prestaciones sociales más importantes, vía la nivelación de las pensiones mínimas, las restituciones de los reajuste a las pensiones suspendido en 1985, los mayores aportes fiscales a Fonasa y el reajuste de las prestaciones más deficitarias. Esta política del gobierno se conoció como “el pago de la deuda social”¹⁵.

Cuadro 6
Clasificación del Gasto en la Función Social, 1990 y 1995
(Millones de Pesos de Diciembre de 1994)

	PRESUPUESTO 1990	PORCENTAJE 1990	PRESUPUESTO 1995	PORCENTAJE 1995
1. ASISTENCIA SOCIAL:	139.960	9,5	210.804	8,1
a) Subsidios Monetarios	132.391	9,0	193.727	7,4
b) Programas Asistenciales y de emergencia	7.569	0,5	17.077	0,7
2. PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS:	839.183	56,9	1.360.568	52,0
3. SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS:	352.579	23,9	727.839	27,8
	74.780	5,1	181.388	6,9
a) Educación	206.410	14,0	347.688	13,3
b) Salud	71.389	4,8	198.763	7,6
c) Vivienda y Urbanismo				
4. INVERSION SOCIAL:	143.970	9,8	315.500	12,1
a) Infraestructura Social	49.751	3,4	96.376	3,7
b) Mejoramiento Servicios	0	0,0	12.676	0,5
c) Nutrición	49.546	3,4	76.016	2,9
d) Retención Estudiantil	13.870	0,9	34.951	1,3
e) Capacitación Adultos	2.220	0,2	12.065	0,5
f) Apoyo Grupos Vulnerables	15.669	1,1	42.299	1,6
g) Apoyo Pequeños Productores	12.911	0,9	41.117	1,6
TOTAL GASTO FUNCIÓN SOCIAL:	1.475.695	100,0	2.614.711	100,0
GASTO SOCIAL/GASTO PÚBLICO		38,6		44,1

Fuente: Elaboración en base a clasificación de Crispi y Marcel, con cifras de las Leyes de Presupuestos de 1990 y 1995.

3. La política de los dos últimos gobiernos ha estado orientada a restablecer las condiciones mínimas de operación de los servicios de educación y salud y a aumentar la cobertura de los programas de vivienda. Respecto de los primeros se han experimentado importantes aumentos de remuneraciones reales y del empleo- más centrado esto último en los servicios de salud- para recuperar el deterioro acumulado en años anteriores. En el caso de los segundos se ha incrementado substancialmente la cobertura, sin un crecimiento importante en el valor real de los beneficios.

En la medida que los gastos de educación y salud correspondan en una proporción significativa al pago de sueldos del personal, la presión por una evolución positiva se mantendrá considerando la fuerza social que han manifestado los gremios respectivos.

4. La Inversión Social viene determinada por la disponibilidad de oportunidades de inversión social de alta rentabilidad, la cual depende a su vez de las condiciones y perspectiva de la economía. En condiciones de crisis y alto desempleo la efectividad de estos programas puede verse reducida y se deba optar por acciones de emergencia y de asistencia social directa.

En el contexto de los últimos cinco años los gobiernos han privilegiado explícitamente estos programas, impulsando numerosas iniciativas en infraestructura social, de mejoramiento de la calidad de los servicios de educación y salud, una expansión de la educación técnica y la capacitación laboral para jóvenes y desempleados, y la puesta en marcha de numerosos programas para los grupos vulnerables de la población e iniciativas de apoyo a los pequeños productores. Los incrementos reales de estos dos últimos no se reflejan totalmente en estas cifras ya que parte importante operan en la actualidad como Isares, los que, ya está dicho, se han excluido del análisis.

4. El Gasto en las Funciones Económicas

Una propuesta propia que intenta seguir de la lógica metodológica anterior, ahora aplicada para las funciones económicas se propone a continuación para clasificar los programas según sus beneficiarios y objetivos.

Una observación previa. Las políticas e instrumentos gubernamentales que se diseñan en el campo económico buscan mantener un crecimiento sostenido, generar verdaderas oportunidades de progreso, fomentar la producción, expandir los mercados de exportación y diversificar la oferta, promover la competencia y desarrollar mercados transparentes y eficientes, superar los déficit en infraestructura y transporte. Debe recordarse que en la consecución de otros objetivos como la mantención de los equilibrios macroeconómicos, la responsabilidad radica mayormente en instituciones como el Banco

Central, que de acuerdo a la nomenclatura adoptada no forma parte del Gobierno Central y por tanto no se incluye en este análisis.

Desde el punto de vista de los beneficiarios de los programas económicos hemos agrupado los criterios de selección en cuatro grupos: i) promoción de actividades específicas; ii) libre entrada; iii) protección de actividades y/o consumidores; iv) rentabilidad social.

En cuanto a la naturaleza de las prestaciones, estas se han agrupado en cuatro grandes tipos de acciones: i) subsidios directos; ii) servicios específicos; iii) regulación de mercados; y iv) inversiones.

Como combinación de los dos aspectos identificamos cinco tipos de intervención estatal que se describen a continuación:

- **Reintegros Monetarios:** Programas destinados a estimular la inversión en áreas o actividades de interés estatal. Corresponden a bonificaciones monetarias directas calculadas sobre inversiones u operaciones comerciales efectivas realizadas. Se incluyen la Bonificación Forestal, Fondo de Fomento de las Regiones Extremas, Bonificaciones por Inversiones de Riego y Drenaje, Reintegro Simplificado de Gravámenes a Exportadores y Otras Devoluciones, y Subsidios al Transporte Regional.
- **Programas de Fomento:** Programas diseñados para ampliar la base empresarial y mejorar la capacidad competitiva de las pequeñas y medianas empresas en el entorno de apertura comercial. Son programas diseñados para apoyar la integración de un conjunto de empresas a mecanismos tradicionales de financiamiento o para mejorar sus condiciones de productividad. Incluyen programas de apoyo financiero (apoyo en el acceso al crédito) y de fomento (asistencia técnica, capacitación, asociatividad, innovación, transferencia tecnológica e intermediación).
- **Servicios de Información e Investigación:** Es el gasto de un conjunto de institutos especializados que ofrecen servicios de información y asistencia en las materias de su competencia que apoyan las decisiones de inversión del sector privado. Se incluyen aquí entre otros al Instituto Nacional de Estadísticas, el Instituto Forestal, Instituto de Fomento Pesquero, Instituto de Investigaciones Tecnológicas, Corporación de Investigaciones Tecnológicas, Centro de Información de Recursos Naturales, etc.
- **Regulación Normativa y Legal:** Corresponde a acciones gubernamentales para proteger a sectores productivos nacionales de competencia desleal en el mercado interno, y/o para proteger a los consumidores de posibles prácticas monopólicas, o para garantizar el desarrollo económico en armonía con las condiciones medioambientales.

Cuadro 7
Tipología de Programas Económicos

CRITERIOS DE SELECCIÓN	TIPO DE PRESTACIONES			
	SUBSIDIOS	SERVICIOS	REGULACIÓN	INVERSIÓN
PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES (COSTOS)	Reintegros Monetarios	Programas de Fomento		
LIBRE ENTRADA (AUTO-SELECCIÓN)		Información e Investigación		
PROTECCIÓN DE PRODUCTORES Y/O CONSUMIDORES			Normativas y Legislación	
RENTABILIDAD SOCIAL				Infraestructura

Fuente: Elaboración propia.

- **Infraestructura Productiva:** Programas de inversión en infraestructura vial, marítima y aérea que permiten el acceso y desarrollo sostenido del mercado interno. Corresponden a inversiones que el sector privado no encuentra atrayente o no puede realizar por lo alto del desembolso inicial y/o su lento retorno. Son recursos canalizados principalmente a través del Ministerio de Obras Públicas.

Continuando con el esquema de análisis utilizado anteriormente, se anotan algunos comentarios sobre las cifras presentadas:

1. Los recursos de los Reintegro Monetarios se han más que duplicado en el período, en términos reales, y muestran la mejor evolución respecto del total, producto de un crecimiento sostenido de quienes se acogen a estos beneficios. La evolución futura no debiera variar sustantivamente de la tendencia anotada por cuanto de mantenerse las condiciones de crecimiento económico se favorecen las decisiones de inversión y el aumento de las exportaciones. Adicionalmente la implementación de los Planes de Arica y Aysén (este último que incluye además a toda la Región de Magallanes y la Provincia de Palena en la Región de Los Lagos) incorporan beneficios tributarios adicionales a los ya existentes.
2. La tendencia de los Programas de Fomento se visualiza diferenciada según el tipo de programa. Por parte de los programas de Apoyo Financiero, estos han tenido una disminución notoria en el período, situación que debe mantenerse debido a que como corresponden a iniciativas para favorecer la incorporación de un segmento de empresas a los mecanismos tradicionales de financiamiento (banca privada), en la

medida que se logre tenderán a desaparecer. Respecto de los programas de Fomento propiamente tal, resulta más impreciso aventurar proyecciones debido principalmente a que las evaluaciones realizadas sobre su posible éxito son difusas. Además parte de sus líneas de acciones están siendo asumidas por nuevos programas de distintas instituciones, algunas de las cuales operan bajo mecanismos desconcentrados (Fosis, Sence).

3. El crecimiento experimentado por los gastos en Información e Investigación se justifican principalmente por las políticas de estímulos al incremento de los vínculos entre los centros académicos y científicos con los sectores productivos y de los mecanismos de promoción de transferencias de tecnologías. Actualmente este es un áreas especialmente sensible para el gobierno por lo que no debiera modificarse la tendencia actual de crecimiento, si bien su tasa puede desacelerarse.
4. A pesar del crecimiento sostenido del volumen de los recursos destinados a Infraestructura productiva, se anota una disminución de la importancia relativa de los gastos en estos programas. Esto, si bien producto más de la evolución de los otros gastos, no debiera sufrir variaciones debido a las potencialidades que se visualizan de la aplicación del mecanismo de las concesiones, política que cuenta con el apoyo decidido del gobierno y que se encuentra en franca expansión.
5. Por las características de los gastos en Normativa y Legislación, vinculados a la intervención regulatoria del mercado por parte del Estado, no se prevén modificaciones sustantivas de la tendencia actual. Tanto el Gobierno como el sector privado es reticente a estos mecanismos, no existiendo presiones objetivas que amplíen o diversifique las demandas, si bien son las propias condiciones del mercado las que los justifican. Los recursos involucrados son reducidos y su crecimiento no ha afectado sensiblemente su peso específico en el total de recursos.

Cuadro 8
Clasificación del Gasto en Funciones Económicas, 1990 y 1995.
(Millones de Pesos de Diciembre de 1994)

PROGRAMAS	PRESUPUESTO 1990	PORCENTAJE 1990	PRESUPUESTO 1995	PORCENTAJE 1995
1. REINTEGROS MONETARIOS:	57.853	19,7	126.483	26,1
	44.426	15,1	31.412	6,5
2. PROGRAMAS DE FOMENTO:	41.961	14,3	25.724	5,3
	2.465	0,8	5.688	1,2
a) Apoyo Financiero				
b) Programas de Fomento	25.809	8,8	56.244	11,6
	3.920	1,3	4.147	0,9
3. INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN	21.889	7,5	52.097	10,7
a) Información	20.468	7,0	38.329	7,9
b) Investigación				
	145.155	49,4	232.030	47,9
4. NORMATIVAS Y LEGISLACIÓN:				
	293.711	100,0	484.498	100,0
5. INFRAESTRUCTURA:		7,7		8,1
TOTAL GASTO FUNCIÓN ECONOMICA:				
GASTO ECONÓMICO/GASTO PÚBLICO				

Fuente: Elaboración en base a clasificación propia, y con cifras de las Leyes de Presupuestos de 1990 y 1995.

IV. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE PROGRAMAS POSIBLES DE DESCENTRALIZAR

1. Los Programas de Asignación Discrecional (PAD)

En las páginas anteriores el esfuerzo principal ha estado concentrado en determinar con mejor precisión el nivel real de recursos manejados centralmente tendientes a financiar la provisión de bienes y servicios públicos, a objeto de contextualizar el análisis que a continuación se desarrollará.

De esta manera se ha podido determinar que del total del Gasto Público efectivo del Gobierno Central, los recursos destinados a las funciones sociales y económicas representan aproximadamente un 80% (Cuadro 4). Un análisis posterior, usando una novedosa clasificación y en base a los presupuestos iniciales de los distintos programas y acciones estatales en el campo social y económico, excluyendo partidas como Saldos Iniciales de Caja y para algunos casos los gastos de administración y funcionamiento, los acotan aún más, arrojando una participación de poco más del 50% (Cuadros 6 y 8).

Acotadas las cifras relativas y absolutas es posible entrar en el análisis más detallado de los programas, usando la metodología de agrupación según objetivos y beneficiarios.

Un primer elemento que debiéramos precisar lo constituye el hecho que del 50% de los recursos acotados, se pueden discriminar los recursos asociados a programas de subsidios condicionados monetarios directos, del resto de los programas.

En efecto, este tipo de gasto se caracteriza por ser definido por ley o decreto, no dependiendo de la voluntad de la gestión ministerial de turno. Además, el volumen total de recursos depende de la demanda: mientras exista deben consignarse los recursos para cubrirla. Su operatoria es automática, en cuanto a que quién solicita el beneficio sólo debe cumplir las condiciones preestablecidas, no existiendo consideraciones adicionales.

De lo anterior, principalmente por diseño y modalidades de operación son programas altamente descentralizados, no correspondiendo estrictamente al tipo de programas que interesa analizar.

Por otra parte, entre los programas sociales se encuentran los Subsidios Monetarios (Fondo Unico de Prestaciones Familiares, el Subsidio de Cesantía, el Subsidio al Agua Potable, Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, SUF, PASIS). También están aquí las Prestaciones Contributivas (Jubilaciones y Montepíos, los Bonos de Reconocimiento, y los recursos para FONASA del Sistema de Medicina Curativa de Libre Elección). Los Subsidios a la Vivienda en sus diferentes categorías son otros programas de la misma naturaleza. Los programas de Nutrición (Programa Nacional de Alimentación Complementaria, programas de alimentación de la JUNJI y JUNAEB), y de Retención (Becas Presidente de la República, Becas Universitarias), también entran en esta categoría.

Al interior de los programas económicos o productivos los Reintegros Monetarios corresponden claramente a esta clasificación.

Desde el punto de vista cuantitativo, la suma de recursos de esta tipología de programas supera el 60% de los gastos de los programas sociales y económicos (62,9% para 1995).

Una segunda discriminación se puede realizar respecto del gasto de operación de distintas instituciones. En efecto, si bien la clasificación adoptada en este análisis contiene elementos discriminatorios, se pueden identificar otros adicionales.

Tal es el caso de algunos programas clasificados en Servicios Sociales Básicos. En Educación se consignan los recursos que se transfieren para el financiamiento operacional de la Educación Superior, las Subvenciones educacionales distintas a las transferencias directas a los colegios particulares y municipalizados. En Salud, los gastos de los Servicios de Salud, del Instituto de Salud Pública, de la Central de Abastecimiento. En Vivienda, los de la Subsecretaría de Vivienda.

En el caso de la Inversión Social podemos identificar los gastos del SENAME, que corresponde al funcionamiento de la red de establecimientos existentes a lo largo del país.

Por último, entre los programas económicos los gastos para las funciones de regulación Normativa y Legislación que incluyen principalmente los gastos de planificación de políticas, diseños de instrumentos y fiscalización del cumplimiento de las normativas, y los de Información e Investigación, que corresponden al funcionamiento de los distintos institutos clasificados.

El conjunto de estos gastos representa el 21,6% del total, con lo que se puede concluir que el universo real de nuestro análisis posterior involucra a menos de un quinto de los recursos presupuestarios destinado a financiar las funciones sociales y económicas (15,5% para el año 1995, Cuadro 9).

Estos gastos y que tipificaremos en adelante como Programas de Asignación Discrecional (PAD), los podemos caracterizar como recursos para programas unilateralmente definidos por el nivel central, que pueden o no mantenerse en el tiempo,

que responden a criterios de política gubernamental, los que pueden o no perdurar en el tiempo, con volúmenes de recursos variables, y principalmente por una asignación de gasto con elevados niveles de discrecionalidad por parte de quién los administra.

Cuadro 9

Error! Bookmark not defined.Programas de Asignación Discrecional (Millones de Pesos)

CLASIFICACIÓN	1995
<u>SOCIALES:</u>	<u>217.507</u>
<u>ASISTENCIA SOCIAL:</u>	<u>17.077</u>
Programas Asistenciales y de Emergencia	17.077
<u>SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS:</u>	<u>29.256</u>
Educación (Subsecretaría)	29.256
<u>INVERSION SOCIAL:</u>	<u>171.174</u>
Infraestructura	96.376
Mejoramiento Servicios Sociales Básicos	12.676
Retención (Textos)	4.353
Grupos Vulnerables	16.652
Apoyo a Pequeños Productores	41.117
<u>ECONÓMICOS:</u>	<u>263.442</u>
<u>PROGRAMAS DE FOMENTO:</u>	<u>31.412</u>
Apoyo Financiero	25.724
Programas de Fomento	5.688
<u>INFRAESTRUCTURA:</u>	<u>232.030</u>
<u>TOTAL PAD</u>	<u>480.949</u>
<u>TOTAL PAD/TOTAL SOCIAL-ECONÓMICO</u>	<u>15,5%</u>
<u>TOTAL PAD/TOTAL GASTO PÚBLICO</u>	<u>8,1%</u>

Fuente: Elaboración propia

Dentro de los programas sociales asociados a esta tipología incluimos todos los Programas Asistenciales y de Emergencia, de los Servicios Sociales Básicos sólo aquellos de la Subsecretaría de Educación, y los programas de Inversión Social (excluidos los de Nutrición, Retención Estudiantil, de Capacitación de Adultos, los recursos del SENAME).

Entre los programas económicos se incluyen los Programas de Fomento y los de Infraestructura. Respecto de estos últimos, si bien existe una clasificación casi histórica dentro del MOP que responde a funciones determinadas por Ley, la distribución de los recursos entre las Direcciones depende del Ministro, y la asignación a proyectos específicos responden a priorizaciones del propio sector.

A continuación se presenta un conjunto de programas específicos identificados dentro de la tipología Programas de Asignación Discrecional (PAD), que involucran recursos por MM\$ 200.000, un 40% del total, volumen de recursos que hace perfectamente posible alcanzar la meta gubernamental de duplicar los recursos descentralizados.

En función de sus objetivos, beneficiarios y modalidad de operación se indagará sobre la pertinencia y factibilidad de un manejo descentralizado o desconcentrado.

2. Funciones Sociales.

2.1. Programas Asistenciales

Fondo Social: (MM\$ 2.160)

Fondo destinado a solucionar problemas de extrema pobreza y de marginalidad social. Es administrado por la División Económica del Ministerio del Interior.

Los recursos pueden ser transferidos a otros organismos públicos (ministerios, servicios, Intendencias, Gobernaciones, Municipalidades), o a entidades privadas con personalidad jurídica y que no persigan fines de lucro (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, ONG, Instituciones religiosas, clubes deportivos, etc.)

Se pueden financiar proyectos de alumbrado público y electrificación; construcción, mantención y reparación de calles, calzadas y aceras; sedes comunitarias; construcción y/o mejoramiento de establecimientos de salud y educación; obras de urbanización y equipamiento comunitario; capacitación; becas de estudio; aportes para la adquisición de terrenos para viviendas de emergencia; otros. Los postulantes deben elaborar y presentar un proyecto, exigiéndose aporte o cofinanciamiento (habitualmente mano de obra), cuenta corriente o de ahorro.

Considerado un programa que otorga un "margen de maniobra" a la autoridad central para atender casos no cubiertos por otros programas, se ha mantenido su administración centralizada, criterio altamente cuestionable desde el punto de vista de la oportunidad de las soluciones que entrega, y de la transparencia en su asignación a proyectos específicos.

Por sus características y tipología de proyectos este programa puede manejarse descentralizadamente. El nivel más adecuado corresponde al regional, pudiendo delegarse su administración en el Intendente, como representante del Presidente. Como alternativa puede convertirse en un nuevo ISAR o bien refundirse con el FNDR.

2.2. Servicios Sociales Básicos

En este grupo, luego de las separaciones ya realizadas, han quedado algunos recursos manejados por el Ministerio de Educación. Parte de estos recursos se canaliza directamente a instituciones que tienen convenios con el Ministerio de Educación. Instituto Astronómico Isaac Newton, Corporación de Ayuda al Niño Lisiado, Centro de Diagnóstico Universidad Austral, Servicio Universitario Mundial, Instituto Chile, Convenio D.L. 3.166/80, SIMCE y Honorarios SIMCE, Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago, Universidad de Chile, Premios Nacionales y otros.

El total de estos recursos alcanza a MM\$ 13.455 según la Ley de Presupuesto de 1995.

De los recursos para programas sociales se han identificado los siguientes:

Extensión Cultural: (MM\$ 1.034)

Dirigido a sectores de bajos ingresos, consiste en el financiamiento de conjuntos artísticos nacionales (orquestas, grupos de teatro, conjuntos folklóricos, etc.) que van a las distintas regiones del país para ofrecer funciones.

Las solicitudes se canalizan a través de la División de Cultura de las Seremis de educación, o en la División de Extensión Cultural del MINEDUC, no existiendo requisitos especiales para acceder salvo la capacidad para conseguir la asistencia de público y la existencia de locales adecuados.

Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura: (MM\$ 837)

Dirigido a personas, instituciones, y agrupaciones que estén en condiciones de crear o difundir la literatura.

Financia total o parcialmente proyectos, programas y acciones dirigidos al fomento del libro y la literatura. Se participa a través de concursos, existiendo en la actualidad cuatro líneas concursables:

a.- Concurso de Proyectos: Fomento de Bibliotecas; Fomento de la Lectura; Investigación del libro y la lectura; escritos; Capacitación; Apoyo a ediciones; promoción y desarrollo de exportación de libros chilenos.

b.- Concursos de obras literarias: de autores nacionales en las categorías de inédito y editado, en los géneros de poesía, novela, cuento, teatro y ensayo.

c.- Concurso de adquisición de libros de autores chilenos;

d.- programas de becas para escritores y críticos literarios.

Fondo Desarrollo Artístico y Cultural: (MM\$ 1.348)

A artistas y agrupaciones culturales y a organizaciones sociales y Municipalidades.

Fondo que otorga financiamiento, mediante concurso público a proyectos artísticos y culturales en las áreas de música, plástica, literatura, audiovisual, eventos, cultura tradicional y cultura local, artes de representación (teatro y danza), enriquecimiento del patrimonio cultural y artístico.

Los antecedentes disponibles para estos tres programas del MINEDUC, no permiten justificar plenamente su actual operatoria independiente. Una justificación bastante común para estos casos consiste en que al mantenerlos como líneas de financiamiento independiente se asegura un mínimo de recursos para cumplir los objetivos que le dieron origen a cada uno.

Sin embargo, dicho resguardo es posible conseguirlo por otras vías, como un sólo fondo con concursos separados, o unificando los concursos existentes y ampliando o redefiniendo las bases. De esta manera sería posible establecer fondos con mayores recursos a distribuir por proyectos o mejorar los toques para su financiamiento, se podrían unificar las responsabilidades de diseño, planificación y ejecución, racionalizando la estructura de personal involucrado, liberando recursos humanos para otras labores.

Respecto de modalidades de descentralización, estas pueden ser perfectamente asumidas por instancias subnacionales, pudiéndose establecer marcos regionales para la transferencia, y ser administrados por consejos regionales de selección.

Es importante señalar que a nivel regional se ha establecido la función de: "...fomentar las expresiones culturales de la región y cautelar su patrimonio histórico, artístico y cultural...", sin contar con recursos para cumplirla.

Desde otro punto de vista, el acervo cultural habitualmente trasciende los límites comunales, reafirmando la tesis de una delegación hacia las regiones.

2.3. Inversión Social

2.3.1. Infraestructura.

Los siguientes programas corresponden al financiamiento de líneas habituales del Ministerio de la Vivienda.

Pavimentación: (MM\$ 25.165)

Financia proyectos de inversión en conservación de pavimentos de calles, aceras y soleras.

Según la actual legislación la mantención de las calles comunales es de responsabilidad del MINVU, si bien existen áreas de responsabilidad compartida con las municipalidades. De hecho son numerosas las municipalidades que invierten recursos propios en proyectos de esta naturaleza siendo una de las áreas sensibles en que se demanda una descentralización más efectiva.

Parte de los recursos de este programa a partir de 1992 se asignan bajo la modalidad de ISAR, con lo que se refuerza la idea de que este importante programa central debiera seguir delegándose en el futuro.

Equipamientos Comunitarios: (MM\$ 2.842)

Originalmente pensado para financiar obras de equipamiento urbano, asociadas y complementarias a la construcción de viviendas sociales. Con el tiempo los proyectos asociados han visto bajar su participación del total, debido a que los requerimientos superan largamente la disponibilidad de recursos anuales. En la práctica la tipología de proyectos no ha variado pero se responde a criterios distintos de los originales, dándose preferencia a equipamientos de menor costo para obtener mayor distribución, financiándose incluso proyectos donde no se ha desarrollado ningún proyecto de construcción de vivienda social. Fundamentalmente se construyen multicanchas, sedes sociales, plazas con juegos infantiles, centros abiertos, camarines.

En la actualidad operan descentralizadamente programas similares de la Subdere (Mejoramiento de Barrios) y Fosis (Equipamiento Comunal), existiendo compromisos de refundirlos, no existiendo argumentos sustantivos para que este programa del MINVU, mantenga su actual dependencia y operatoria. El Fondo Social también es similar respecto de los proyectos que financia.

Inversión Real en Servicios de Salud: (MM\$ 43.653)

Corresponde a la inversión en infraestructura para los establecimientos dependientes de los Servicios de Salud. Aunque teóricamente se encuentran excluidos los establecimientos municipalizados, estos financian parte de sus requerimientos por esta vía, particularmente ampliaciones, reparaciones, equipamientos de Consultorios Urbanos.

Esta realidad llevó al sector a incorporar un programa de Inversión Sectorial de Asignación Regional para Consultorios de la Región Metropolitana.

Al igual que otros programas de inversión en infraestructura social se detecta un importante grado de incongruencia entre la delegación de responsabilidades a niveles subnacionales y el aún alto nivel de centralización de los mecanismos de financiamiento.

Se puede esperar a futuro un incremento con cargo a estos fondos de los recursos ISAR de Salud, en la medida que en la actualidad este mecanismo está cerrado, es decir, los recursos han sido asignados al mejoramiento de consultorios específicos predeterminados por el sector.

2.4. Mejoramiento Servicios Básicos:

Programa de Mejoramiento Educativo: (MM\$ 2.742)

Dirigido a escuelas básicas subvencionadas, incluidas las rurales y especiales. Consiste en financiar mediante concursos, proyectos que mejoren la calidad y la equidad de la enseñanza. Deben ser proyectos elaborados por los profesores, los alumnos y apoderados. Las escuelas seleccionadas reciben un Paquete de Apoyo Didáctico, (PAD), que contiene un conjunto de materiales como TV, video, mimeógrafo.

Las postulaciones se realizan en los Departamentos Provinciales de Educación, durante el mes de Marzo de cada año, por intermedio de un formulario especialmente diseñado.

En la actualidad parte importante de los recursos del Programa MECE opera bajo la modalidad del FNDR. Este programa debiera incorporarse en un futuro mediato.

2.5. Programas de apoyo a Grupos Vulnerables:

Programa Capacitación de Jóvenes: (MM\$ 7.555)

Programa dependiente de la Subsecretaría del Trabajo y tiene tres líneas de acción:

a. Aprendizaje Alternado: Plan de entrenamiento en un puesto de trabajo en la empresa, alternado con la asistencia a un curso de enseñanza relacionado impartido por un ente capacitador. La capacitación se efectúa bajo la modalidad de un contrato de trabajo, cuya remuneración no puede ser inferior a un ingreso mínimo mensual. Para llevar a cabo este programa se faculta la SENCE a llamar a concurso o bien invitar, en ambos casos públicamente, para la presentación de solicitudes de financiamiento, a los organismos capacitadores, a las empresas o a los organismos técnicos intermedios. Financia hasta el 40% de un ingreso mínimo mensual por beneficiario, hasta por doce meses.

b. Programa de Aprendices: Contrato de trabajo temporal destinado al aprendizaje en el puesto de trabajo, a jóvenes de hasta 21 años, bajo la supervisión de un maestro. Las empresas pueden descontar hasta el 60% de la remuneración con un tope de un ingreso mínimo mensual. Las empresas deben acercarse a las Direcciones Regionales del Sence, llevar el contrato de trabajo debidamente firmado por las partes y anexar el plan de aprendizaje.

c. Capacitación para el Trabajo Independiente: capacitación para jóvenes de sectores rurales, de entre 15 y 35 años, para apoyar técnica y financieramente la generación de trabajo independiente en el sector agrícola. Los jóvenes deben inscribirse en los cursos y reciben un subsidio diario durante el desarrollo del curso.

La similitud en objetivos, destinatarios y modalidades de operación con el programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: (MM\$ 4.698) FOSIS, no justifican plenamente la existencia de programas separados.

Se demanda una delegación mayor de atribuciones en el manejo de los recursos hacia las Direcciones Regionales a objeto de mejorar la coordinación con el Programa del FOSIS, o transferir paulatinamente al Fosis dichos recursos y refundir en un solo programa esta línea de acción.

El reciente traspaso a los Gobiernos Regionales de funciones en el ámbito del fomento productivo, refuerzan que este nivel resulta idóneo para promover la descentralización de este tipo de programas.

Capacitación Laboral a la Mujer: (MM\$ 752)

Orientado a mujeres jefas de hogar en situación de pobreza y extrema pobreza, ofrece capacitación para el desarrollo de talleres laborales y productivos de bienes manufacturados y servicios. Dependiente del SERNAM canaliza parte de sus recursos vía convenios con Municipalidades.

Programa Mujer Empleo: (MM\$ 144)

También del SERNAM, orientado a mujeres en situación de marginación, facilita la inserción de la mujer en el mercado laboral formal. Tiene una línea dirigida a microempresarias de unidades productivas o que deseen impulsar actividades empresariales focalizadas en las regiones IX, X, XI y XII.

Nuevamente nos encontramos con programas independientes de orientación similar, lo que no se justifica plenamente. La focalización de los beneficios de este tipo de programas tampoco justifica su manejo centralizado.

2.6. Programas de apoyo a Pequeños Productores.

Asistencia y Capacitación a Microempresarios: (MM\$ 4.759)

Programas del Fosis que forman parte del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, dirigidos a trabajadores independientes y a dueños de unidades productivas urbanas con menos de 10 trabajadores, una activo fijo máximo de 500 UF y ventas mensuales de 200 UF, y con una antigüedad de 12 meses.

La asistencia se orientan a la gestión, administración, comercialización, finanzas, personal, producción, y aspectos legales y tributarios.

La capacitación se ofrece en diseño, mantención de equipos, control de calidad, planificación, educación para el crédito, costos, precios, promoción y ventas, etc.

Programa que en su línea gruesa no difiere de la acción que lleva a cabo Sercotec y que se describirá más adelante. Sus beneficios están bien focalizados por lo que es potencialmente descentralizable.

Apoyo a Organizaciones y Comunidades Agrícolas: (MM\$ 277)

Una línea de acción se ha orientado a favorecer el desarrollo empresarial de organizaciones campesinas. La línea de asistencia otorga un subsidio a organizaciones con personería jurídica, destinado a la contratación de una asesoría profesional y técnica.

Se han definido asesorías generales, para ampliar las capacidades de representación, producción, lograr mejor inserción social y económica de la organización. Existen asesorías específicas para problemas identificados por los interesados.

Un segundo programa definido consiste en capacitación y formación de dirigentes, desarrollo de capacidades de negociación y gestión empresarial, en que las organizaciones definen sus necesidades y buscan a quiénes les entreguen la capacitación.

Ambos programas dependen de Indap y se accede directamente a las Direcciones Regionales del Instituto.

Asistencia y Capacitación a Sectores Campesinos: (MM\$ 324)

Programa administrado por Fosis, se destina a financiar iniciativas de asociatividad de carácter productivo en materia de innovación tecnológica, dotación de bienes de capital e infraestructura productiva y comercialización.

En cuanto a capacitación, se orienta a dirigentes sindicales y sociales del mundo rural, de localidades prioritarias definidas como concentradoras de pobreza.

No presenta mayores diferencias en cuanto a objetivos y destinatarios que los programas de INDAP.

Generación de Capacidades en Localidades Pobres: (MM\$ 955)

Programa dirigido a pequeños productores rurales, agrícolas y no agrícolas, de escasos recursos, agrupados en organizaciones de base, comunidades o grupos de

carácter productivo (con o sin personalidad jurídica), situados en localidades definidas por el FOSIS en cada región.

Financia proyectos para mejorar la gestión productiva y/o comercial de actividades agrícolas y no agrícolas. Se establecen modalidades de cofinanciamiento en especies (mano de obra, insumos y materiales) o en aporte monetario, no inferior al 25% de los solicitado al FOSIS.

Estos recursos complementan el programa que ya opera bajo la modalidad ISAR con más de MM\$ 5.800.

Por las características descritas los tres últimos programas se visualizan como altamente descentralizables, pudiéndose pensar en un diseño de fondo único, con líneas de acción diferenciada.

3. Funciones Económicas

3.1. Fomento Productivo

Existen numerosos programas destinados al fomento productivo, algunos han sido clasificados como Apoyo a Pequeños Productores dentro de la Inversión Social y el resto se consignan en la presente división.

Los programas de fomento se canalizan principalmente a través de Corfo y Sercotec, y si bien estas instituciones focalizan su acción en las empresas pequeñas y medianas (PYME), también apoyan a los microempresarios urbanos.

Asistencia Técnica y PROFOS: (MM\$ 2.279)

Programas administrados y financiados por Sercotec, se accede directamente a través de sus oficinas. Con dos líneas de acción principal: Asistencia Técnica y Capacitación.

El primer programa está dirigido a trabajadores por cuenta propia y a dueños de empresas con menos de 10 trabajadores, con reducido nivel de capital y ventas.

Se ofrece asistencia técnica, mediante el financiamiento de un consultor por un mínimo de 20 horas, para analizar y proponer mejoras en gestión (administración, comercialización, finanzas, tributación y legal) y/o tecnología (procesos, máquinas y equipos, contaminación, computación, diseño).

El programa de capacitación se dirige al mismo grupo objetivo del programa anterior, se ofrece una capacitación de 40 horas promedio por empresa definido de acuerdo a las necesidades específicas y comprende gestión, capacitación laboral, innovación tecnológica.

Ambos programas no consideran a microempresarios de la provincia de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción y Talcahuano.

Otra línea de acción la constituyen los PROFOS, programa de fomento dirigido a grupos de empresarios del sector industrial manufacturero, que tengan giros similares o complementarios, que estén localizados en la misma región y que estén dispuestos a trabajar en forma conjunta y ejecutar un proyecto compartido.

Destinado a mejorar la competitividad, pretende lograr acciones conjuntas que aprovechen los instrumentos de fomento, financiamiento y transferencia tecnológica que ofrece el sector público; financiar en forma parcial los gastos de participación en ferias y misiones comerciales; estimular el trabajo asociativo entre los empresarios para mejorar la productividad y competitividad.

Cada Proyecto de Fomento cuenta con un jefe de proyecto a tiempo completo que coordina las acciones de las diversas instituciones y empresas involucradas.

3.2. Infraestructura

Como se ha dicho la infraestructura productiva es de competencia del Ministerio de Obras Públicas, que para el desarrollo de las líneas de acción cuenta con Direcciones según el tipo de obra que ejecutan.

Si bien la mayoría de los programas que lleva a cabo corresponden a grandes inversiones, existen un conjunto de programas que financian pequeñas y medianas obras, algunas de ellas de impacto muy reducido.

En todos los casos, al igual que toda inversión sectorial, la identificación y generación del proyecto es de responsabilidad compartida entre el ministerio y los niveles subnacionales. Una vez elaborado el proyecto debe ser presentado a las instancias técnicas correspondientes para su evaluación y recomendación, conformándose una cartera de proyectos que es priorizada por el sector, donde las comunidades subnacionales no participan.

Sobre estos programas se han identificado los siguientes.

Dirección de Vialidad. (MM\$ 184.658)

Dentro del presupuesto anual es la repartición que asigna la mayor parte de los recursos ministeriales (80% de toda la Inversión Real).

Mantenimiento y Rehabilitación de Caminos: (MM\$ 98.338)

Con tres líneas de acción principales:

a. Mantenición Periódica: incluye sellos y recapados de calzadas y bermas tratadas; ripiadura y pavimentación de caminos no pavimentados; reparación de obras de drenaje, obras fluviales y puentes.

b. Mantenición Rutinaria de la Red Básica (23.000 km.); Mantenición Rutinaria de la Red Comunal Primaria (24.000 km); y Mantenición Rutinaria de la Red Comunal Secundaria (32.000 km.). La mantención rutinaria incluye sellado de juntas y grietas en caminos pavimentados, bacheos y recebos en caminos no pavimentados, limpieza y mantención de obras de drenaje, fosos y alcantarillas, mantención de puentes, túneles y plazas de peajes y pesaje, demarcación de pavimentos, señales camineras y remoción de nieves.

c. Rehabilitación de emergencia de caminos y estructuras viales en casos de desastre.

En conjunto estas tres líneas de acción absorben más del 50% de los recursos de esta Dirección, vale decir sobre el 40% de toda la inversión sectorial.

A partir de este Programa se desglosaron los recursos que conformaron el ISAR MOP Caminos Secundarios en 1992. Por sus características parte puede seguir incorporándose a dicha vía de financiamiento, y parte puede administrarse por convenios directo con las municipalidades, sobre lo cual ya se han dado los primeros pasos.

Dirección de Obras Portuarias. (MM\$ 16.937)

Programa de Infraestructura para Caletas Pesqueras: (MM\$ 1.558)

Consiste en dotar a las caletas pesqueras artesanales de infraestructura necesaria, con el fin de mejorar el uso de sus recursos, la calidad de sus productos, bajar la tasa de accidentes, evitar las pérdidas de embarcaciones y elevar el nivel socio-económico de los pescadores y su grupo familiar.

Se incluyen muelles, varaderos, explanadas, etc. Por lo general son proyectos no muy cuantiosos comparativamente (MM\$ 50 en promedio).

Programa de Transporte Insular: (MM\$ 816)

Comprende la construcción de instalaciones portuarias, principalmente rampas, en lugares donde el transporte marítimo, constituye prácticamente el único medio que permite a los habitantes contactarse con los centros urbanos de mayores recursos, para abastecerse de productos y comercializar su producción.

Programa de Conservación de Obras Portuarias Menores: (MM\$ 567)

Orientado a la mantención y conservación de infraestructura en el litoral, ríos y lagos para prolongar su vida útil. Si bien entran obras complejas como puertos pesqueros, predominan los muelles y caletas y consignan obras como construcción o reparación de muros de defensa, renovación de sistemas de iluminación, pavimentación de explanadas, construcción de oficinas y boxes, etc.

Los tres programas antes descritos corresponden a tipologías de proyectos que apuntan a satisfacer necesidades de alcance regional y/o local. Se puede argumentar su administración centralizada en razón que involucran obras de mediana complejidad en cuanto a diseño y arquitectura, demandándose el cumplimiento de estrictos estándares de calidad.

Sin embargo, las características técnicas de cualquier proyecto de inversión en infraestructura se garantiza tanto en la definición de las Especificaciones Técnicas que son parte de las Bases de toda licitación a contratistas privados de obras, como en el control y supervisión de la ejecución. Este último punto significa contar con suficiente personal para las labores de inspección, cuestión que es reconocida insuficiente por parte del servicio.

Dirección de Aeropuertos (MM\$ 5.720)

Programa de Conservación de Pequeños Aeródromos: (MM\$ 1.075)

Obras de conservación que permitan la prolongación de su vida útil y/o recuperar niveles de seguridad en su operación.

Son proyectos con un costo promedio de 100 millones de pesos, e incluyen obras como ampliación de plataforma, pavimentación de pistas, ampliaciones del terminal, construcción de calle de rodaje, torres de control, etc.

Si bien anualmente no son muy numerosas las obras que obtienen financiamiento, su relevancia en muchos casos es vital para las comunidades relacionadas, por lo que depender de las decisiones de un centro que muchas veces no percibe el real alcance de la urgencia de llevar a cabo estas obras, no resulta del todo eficiente socialmente.

4. Propuesta Estratégica de expansión de los recursos descentralizados

En las páginas anteriores hemos intentado dimensionar la cuantía real de los recursos que desembolsa el gobierno en los distintos programas de manejo centralizado. Nos hemos apoyado en metodologías existentes y las hemos complementado para clasificar de mejor manera el destino final del financiamiento público. Se ha acotado el marco de flexibilidad con que se puede profundizar el proceso de descentralización actualmente en marcha.

Finalmente se han identificado y presentado un conjunto de programas que, por sus características de objetivos, beneficiarios y modalidades de operación, pudieran ver

modificada la responsabilidad sobre su administración en cuanto al nivel de decisión sobre la asignación de los recursos. Es posible haber logrado mayores niveles de detalle en el análisis, sin embargo, la diversidad y amplitud del objeto analizado, no lo han permitido.

De la misma manera, debe entenderse que discusiones de esta naturaleza deben necesariamente considerar la opinión de los distintos sectores. Un análisis independiente como el realizado, contiene importantes niveles de discrecionalidad sobre lo que incluye, pero también sobre lo que excluye.

Ahora bien, respecto de los posibles caminos y tiempos en que se pudieran materializar parte de los planteamiento aquí vertidos, seguirá siendo una materia de decisión política. Sin embargo, el autor considera hacer los siguientes alcances motivadores de posteriores análisis.

En primer término, son variados los documentos analizados que concluyen la existencia de elevados niveles de desarticulación al interior del sector público. Asignación de responsabilidades difusas entre los niveles de administración, incongruencias entre responsabilidades delegadas y disponibilidad de recursos para abordarlas, rigideces presupuestarias, multiplicidad y diversidad de programas, duplicidad en algunas líneas de acción, etc.

En parte, el impulso dado a la descentralización administrativa a partir de 1990, ha pretendido o pretende enfrentar algunas de estas situaciones. Sin embargo, los gobiernos luego de un período inicial de empuje, caen poco a poco en la inercia de las demandas cotidianas y las iniciativas se van diluyendo con el tiempo.

Tal es el caso de los nuevos mecanismos como los ISAR, en que su incremento en número fue un proceso difícil de conseguir, con restricciones importantes en algunos casos como la transferencia por esta vía de sólo parte de los recursos existentes, manteniéndose otra siempre bajo responsabilidad total ministerial.

El ISAR Salud no deja de ser una curiosidad dentro del esquema, habiendo definido el propio ministerio cuánto y qué proyectos se consignaban contablemente por esta vía. De asignación regional, nada.

La existencia, en la actualidad, de tres modalidades de asignación de recursos en el nivel regional -el FNDR, los ISAR y los Convenios de Programación - demanda pensar en una coordinación estratégica futura que los vincule mayormente.

Es posible pensar, por ejemplo, que secuencialmente todo programa, que a futuro se identifique como descentralizable, sea parte en una primera etapa de un Convenio de Programación, por un plazo de dos años. Esto porque la responsabilidad de definición de los proyectos a ejecutar se comparte entre el nivel central y el subnacional.

Como primera ventaja se puede mencionar que la decisión respecto de qué programas inician el proceso de descentralización no se supedita exclusivamente a la voluntad central. La iniciativa de entrar en negociación con un ministerio o servicio la puede tomar directamente una región o conjunto de regiones.

Durante el lapso de su vigencia se podría determinar con mayor precisión si todo el programa puede ser objeto de un traspaso a modalidades de administración más descentralizadas, o en cambio sólo algunas de las tipologías de acción que financia cuentan con mayor demanda de descentralización. Esto permitiría desglosar el programa en un subprograma que pasaría a la segunda etapa y otro que se mantendría como de responsabilidad central.

Además, por ser un convenio o acuerdo puede incorporarse una cláusula que establezca el análisis y revisión de posibles modificaciones que puede sufrir para mejorar su diseño, que adecue el programa según las necesidades más específicas que se detecten.

Otra ventaja consiste en que por esta vía se pueden incorporar programas de cobertura territorial parcial, o programas con características de piloto.

En una segunda etapa, el programa o subprograma pasa a conformar automáticamente una nueva línea de ISAR, por otros dos años. Con esto se mantiene la responsabilidad sectorial sobre la administración del programa, ahora con la modificaciones a su diseño incorporadas, pero se delega la decisión de asignación completamente al nivel subnacional.

Bajo esta modalidad se consigue acotar en el tiempo (máximo cuatro años) la operación de programas identificados bajo la responsabilidad central, eliminando el riesgo de que se constituyan en nuevos mecanismos perpetuos y se estanque el proceso.

Finalmente, dicho programa se adiciona al FNDR y comienza su operatoria formalmente descentralizada. Con este paso se entrega la responsabilidad completa de la administración y decisión de asignación de los recursos al nivel regional, pudiendo asegurar un incremento permanente real de los fondos descentralizados.

Permite incorporar en aquellas regiones que lo demandan, programas o líneas de financiamiento que les son propias por sus características, programas de riego en el norte, de fomento agrícola en el centro y sur del país, infraestructura fluvial o marítima para los territorios con predominio insular, etc.

Además, el hecho de incorporarlo al FNDR, permite que sea finalmente la comunidad regional la que resuelva la proporcionalidad de recursos que otorgará a ese programa dentro del conjunto de gastos futuros.

La idea que está detrás de esta propuesta es planificar una renovación y alimentación permanente de programas a descentralizar.

Una modalidad como la descrita salvaguarda varios de los principios o criterios que hoy priman en los círculos de tomas de decisiones sobre la celeridad y alcances de la descentralización.

- Gradualidad: Sin duda alguna iniciar el proceso a través de los Convenios de Programación, permite restringir fundadamente la variedad de la demanda actual, y obliga a priorizar las urgencias por mayores trasposos de recursos (la negociación demanda una preparación, por las partes, de fundamentos técnicos que avalen un acuerdo final). De la misma manera, establecer una duración máxima presiona a que las partes que acuerdan tomen con la seriedad y dedicación que ameritan las responsabilidades definidas. Para las regiones implicaría aprovechar una instancia segura de allegar nuevos recursos en un futuro mediano. El fracaso tendría importantes consecuencias políticas que obligaría un compromiso consistente. Para los sectores no representaría amenazas ciertas de pérdidas de poder, por "postergar" la delegación completa por unos años, no existiendo certeza de que finalmente toda o una parte de los programas a convenir se deban delegar. Finalmente para el gobierno central, significa un desahogo de la actual presión, en cuanto a que se establece claramente una modalidad de operatoria para abordar el tema, estableciéndose responsabilidades compartidas entre los sectores y las regiones para encontrar acuerdos, disipándose la nebulosa existente de quién debe tomar la iniciativa y cómo.
- Selectividad: De la misma manera, esta propuesta apunta a establecer un mecanismo de autoselección, por cuanto la definición de los programas y la cuantía de los recursos es producto de un acuerdo al que concurren dos partes, basta que una de ellas no acepte para que no tenga viabilidad. Sin embargo esta misma razón exige altos niveles de responsabilidad, fundamentos técnicos impecables y viabilidad política cierta. Iniciarán por tanto el proceso sólo aquellos programas que presenten los argumentos más sólidos respecto de una mayor eficiencia pública. Esta propuesta no necesariamente significa modificaciones legales importantes, pudiéndose regular vía un Reglamento o Decreto de la Descentralización o similar. Pero sin duda implica un fuerte trabajo de discusión entre los sectores y regiones a objeto de que el producto no adolezca de salvaguardas o cortapisas que finalmente lo desvirtúen, y cuenten con el mínimo de consenso necesario desde su inicio. Por último, esta propuesta tiene implícito un criterio unificador de los recursos, en cuanto tiende a fortalecer sólo un mecanismo de asignación de recursos, el FNDR. Por esta vía se tendería a eliminar la duplicidad existente, en que dos o más fondos o programas financien acciones iguales, obliga a adecuar las decisiones de los gobiernos regionales a las preferencias de la población en su conjunto, permite alcanzar mejores óptimos regionales en la distribución, lo que no se garantiza por la vía de múltiples ventanillas, ya que los ministerios fijan los montos de sus programas en forma independiente, logrando mejores óptimos de asignación interregional, ya que en la actualidad las decisiones también se toman por separado no asegurando dotaciones regionales necesariamente adecuadas.

V. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista analítico el trabajo se ha establecido que así como se considera que el 21% de la Inversión Pública se ha descentralizado, sólo un 15% del total del Gasto Público es administrado por niveles de decisión distintos del central. Esta situación haría pensar en un amplio marco de posibilidad de expansión de los recursos descentralizados, demostrándose en el documento lo lejano de la realidad de una apresurada conclusión.

El estudio concluye, en primer lugar, con el establecimiento de que en la práctica no más de un 8% del Gasto Público actual es posible transferir a los Gobiernos Regionales. El análisis se realiza sobre la base del estudio de la Ley de Presupuesto y los programas de financiamiento identificables a partir de ella.

Las exclusiones responden a los recursos para las funciones de Gobierno, Defensa, Justicia y Seguridad, además de las deducciones por gastos no asignables (algunas transacciones financieras), los intereses de la Deuda pública, y en la medida que se ha podido se han descontado los gastos de operación (gastos corrientes, bienes y servicios, prestaciones previsionales, inversiones financieras)

Los programas identificados dentro de este 8% se han denominado Programas de Asignación Discrecional (PAD), y se definen como recursos para programas unilateralmente definidos por el nivel central que pueden o no mantenerse en el tiempo, que responden a criterios de política gubernamental, los que pueden o no perdurar en el tiempo, con volúmenes de recursos variables, y principalmente por una asignación de gasto con elevados niveles de discrecionalidad por parte de quién los administra.

Entre estos encontramos programas de corte social (asistenciales y de emergencia, servicios sociales básicos, y de inversión social), y otros de carácter económico (programas de fomento productivo y de infraestructura).

Como una segunda conclusión relevante del estudio, es que a pesar del escaso margen de expansión de los recursos descentralizados, se puede alcanzar la meta del gobierno, y se indican los programas susceptibles de delegar.

A este respecto, se detallan los programas específicos, se entrega una breve descripción de su operatoria, y se fundamenta la propuesta de un manejo descentralizado, y a través de que mecanismo de entre los existentes (adición directa al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, incremento de una ISAR vigente, operación bajo una nueva ISAR,

delegación indirecta vía Convenios de Programación). En conjunto se detallan programas por sobre los MM\$ 200.000, casi un 4% del Gasto Público total.

Finalmente, se entrega una propuesta estratégica para abordar los mecanismos de inversión descentralizada existentes con una visión integradora.

En la actualidad, tanto el FNDR, las ISAR y los Convenios de Programación, son conceptualmente administrados en forma independiente con mínimas acciones vinculantes (algunos proyectos son cofinanciados).

Esta propuesta tiene implícito un criterio unificador de los recursos, en cuanto tiende a fortalecer sólo un mecanismo de asignación de recursos, el FNDR.

Por esta vía se tendería a eliminar la duplicidad existente, en que dos o más fondos o programas financien acciones iguales, obliga a adecuar las decisiones de los gobiernos regionales a las preferencias de la población en su conjunto, permite alcanzar mejores óptimos regionales en la distribución, lo que no se garantiza por la vía de múltiples ventanillas, ya que los ministerios fijan los montos de sus programas en forma independiente, logrando mejores óptimos de asignación interregional

NOTAS

1. Discurso de S.E. el Presidente de la República, inaugurando la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional, pronunciado el 21 de Mayo de 1994.
2. Banco Interamericano de Desarrollo. Enero 1994. Pag. 1.
3. Cepal/Unesco 1992. Pag.24.
4. Tiebout (1956), Buchanan (1965), Oates (1972), Cebula (1979).
5. Musgrave y Musgrave (1984). Ver también: Aghón (1993) y Yañez (1993).
6. Ver: Espinoza y Marcel (1994), Banco Mundial (1994), Banco Interamericano de Desarrollo (1994), Jeria y Lazo (1994), Meneses y Miranda (1994), Alvarez y otros (1994), Yañez (1993), Aghón (1993), Fuentes (1992), Gatica (1995), Salazar (1995).
7. MINITER y MIDEPLAN (1995).
8. Serrano, C. (1996).
9. Serrano, C. (1996). Ver además: Salazar (1995) y Gatica (1995).
10. Salazar (1995).
11. Ilades-Georgetown University (1996).
12. Tanto los ISAR como los Convenios de Programación son instrumentos consagrados legalmente con la reforma constitucional de noviembre de 1991 (Ley N° 19.097) y posteriormente en la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Las ISAR empiezan a operar en 1992 y los Convenios sólo empezarán a operar en 1996.
13. MININTER y MIDEPLAN (1996).
14. Constitución Política de la República, Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
15. Crispí y Marcel (1994).
16. Crispí y Marcel (1994). pág. 14.

BIBLIOGRAFÍA

ABALOS, José, JORDÁN, Ricardo, LIRA, Luis y Fernando, Riveros. “Análisis crítico y perspectivas del nuevo sistema de financiamiento regional”. FAUS, Programa de Asesoría de la Fundación Friedrich Ebert. Mimeo.

AGHÓN, Gabriel. (1993). “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”. Serie Política Fiscal N° 44. Cepal/GTZ.

AGHÓN, Gabriel y CASAS, Carlos. (1994). “Descentralización Fiscal en América Latina: Una Comparación Preliminar”. CEPAL.

ALVAREZ, C, BENAVIDES, A, CADEMARTORI, D., GONZÁLEZ, O., MAGASICH, J. y ROMO, C. (1994). “Bonos Municipales: Una propuesta para Chile”. En: Más Recursos para la Ciudad. Nuevas Perspectivas. I. Irarrazaval y C. Lehmann (de.) CEP.

BANCO CENTRAL. (1995). Boletín Mensual. N° 808, Jun.

BANCO MUNDIAL. (1994). “Chile: Finanzas de los Gobiernos Subnacionales”. Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países.

BASES PROGRAMÁTICAS DEL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCENTRACIÓN. “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos”.

BID. (1994). “Modernizar con Todos. Hacia la integración de lo Social y lo económico en Chile”. Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

BUCHANAN, James. (1965), “An Economic Theory of Clubs”. Economica.

CEBULA, Richard. (1979). “A Survey of the literature on the Migration Impact of State and Local Government Policies”. Public Finance N°1.

CEPAL/UNESCO. (1992). “Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad”.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. (1992). Ediciones Publibey.

CRISPI, Jaime A. y MARCEL, Mario. (1994). “Aspectos cuantitativos de la Política Social en Chile 1987-1993”. Mimeo.

DISCURSO DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Inaguración Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional. (Mayo 1994).

ESPINOZA, José y MARCEL, Mario. (1994). “Descentralización Fiscal: El caso de Chile”. Serie Política Fiscal N°57, CEPAL.

FOSIS. (1995). Guía de Información 1995. Programas y Beneficios Sociales.

FUENTES, J.M. (1993). “Descentralización del Estado: Modelo y Propositiones para su aplicación en las Finanzas Municipales”. En: Desafíos de la Descentralización. Propuestas para consolidar la Autonomía y el Financiamiento Local y Regional. Y. Irarrazaval (de.) CEP.

GATICA, Jaime. (1995). “Reflexiones sobre la Descentralización en Chile”. En: Revista Consigna, Año XIX N°444. Santa Fé de Bogotá.

ILADES-GEORGETOWN UNIVERSITY. (1996). “Evaluación del Impacto de las Inversiones Sectoriales y Regionales en las Finanzas Municipales”. 1er Informe de Avance Estudio SUBDERE/PROFIM.. Mimeo.

JERIA, M.A. y LAZO, I. (1994). “Las Concesiones y el Financiamiento de proyectos de Infraestructura Urbana a Nivel Municipal”. En: Más Recursos para la Ciudad. Nuevas Perspectivas. I. Irarrazaval y C. Lehmann (de.) CEP.

LEY N°19.097 Modifica la Constitución Política de la República de Chile. (1992). Ediciones Publibey.

MEDELLÍN T., Pedro. (1994). “La modernización del Estado en América Latina: Entre la Reestructuración y el reformismo”. En: Revista del CLAD: Reforma y Democracia, N°2.

MENESES, Luis y MIRANDA, I. (1994). “Participación Privada en el Desarrollo Local”. En: Más Recursos para la Ciudad. Nuevas Perspectivas. I. Irarrazaval y C. Lehmann (de.) CEP.

MIDEPLAN. (1994). “Integración al Desarrollo. Balance de la Política Social: 1990- 1993”.

MIDEPLAN. (1992). “Aplicabilidad en regiones de los Instrumentos de fomento productivo”. Documentos Regionales.

MIDEPLAN. (1992). “Estrategia de fomento de la Pequeña Producción para su integración al Desarrollo”. Documentos Económicos.

MIDEPLAN. (1990). “Programas Sociales: Su impacto en los hogares chilenos”. Casen 1990.

MININTER y MIDEPLAN. (1996). Convenios de Programación. Análisis de Gestión y Estado de Avance 1995.

MININTER y MIDEPLAN. (1995). Convenios de Programación y Descentralización de las decisiones de Inversión Pública.

MINISTERIO DE HACIENDA. (1995). “Ley N° 19.356 de Presupuestos del Sector Público”. Dirección de Presupuestos.

MINISTERIO DE HACIENDA. (1995). Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1994. Dirección de Presupuestos.

MINISTERIO DE HACIENDA. (1990). “Ley N° 18.869 de Presupuestos del Sector Público”. Dirección de Presupuestos.

MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE Peggy B. (1989). “Hacienda Pública. Teórica y Práctica”. 5ª edición.

OATES, Wallace. (1977). “Federalismo Fiscal”. Edición Española.

ROMÁN G., Enrique y ROJAS B., José A. (1994). “El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del gobierno Chileno”. Balance Preliminar de una experiencia. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 16, CEPAL.

SALAZAR, Guillermo. (1995). “Inversiones Sectoriales de Asignación Regional. ¿Inversiones Sectoriales de Decisión Regional?. Mimeo, SUBDERE.

SERRANO, Claudia. (1996). “Descentralización del Estado e Inversión Pública Descentralizada”. Proyecto Universidad y Desarrollo Regional. USAID/CINDA.

SUBDERE. (1995). Guía de Gobiernos Regionales. Serie Descentralización.

SUBDERE. (1995). Propuesta Integración Programa ISAR-FOSIS/SUBDERE 1996. Documento de Trabajo.

SUBDERE. (1994). “Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades”. Serie de Descentralización.

SUBDERE. (1993). “Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”. Serie Descentralización.

SUBDERE. (1992). Manual de Gestión Municipal. Serie de Descentralización.

TIEBOUT, Charles. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". Journal of Political Economy.

Toma de decisiones en el Estado Contemporáneo. (1991). Varios autores. Corporación LIBERTAS.

WINKLER, Donald R. (1994). "Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales". Descentralización Fiscal en América Latina. Documentos para discusión del Banco Mundial.

YANEZ, José. (1993). "Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas". En: Desafíos de la Descentralización.